Zuläſſigkeit einer Verfaſſungsänderung während der Regentſchaft nach deutſchem, insbeſondere bayeriſchen Staatsrecht.

Inaugural-Diſſertation

zur

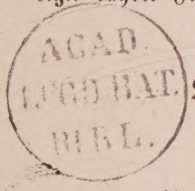
Erlangung der Doktorwürde

bei der

hohen juriſtiſchen Fakultät

der

Kgl. bayer. Friedrich-Alexanders-Univerſität Erlangen



vorgelegt von

Siegfried Kupfer
aus Burgkundſtadt.

Approbiert am 23. Juni 1905.

Erlangen.
Kgl. bayer. Hof- u. Univ.-Buchdruckerei von Junge & Sohn.
1905.

20

Referent: Univ.-Prof. Dr. Karl Rieker.

Meiner lieben Mutter.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

1. Kapitel: Historische Entwicklung und Begriff der Regentschaft . 1
2. Kapitel: Die Rechtsstellung des Regenten und sein Recht zu Verfassungsänderungen insbesondere 8
3. Kapitel: Die Rechtswirksamkeit eines Verfassungsänderungsverbotes während der Regentschaft 12
4. Kapitel: Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Regentschaft nach bayerischem Recht 18
5. Kapitel: Standpunkt der Praxis, insbesondere des Landtags in Bayern in dieser Frage 39
6. Kapitel: Änderung der Thronfolgeordnung durch eine Verfassungsänderung während der Regentschaft 53
7. Kapitel: Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Regentschaft in den übrigen deutschen Staaten . . . 59

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549826_0091

Literatur.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 1904. Bd. II.

Binding, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern. 1896.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. 1888. Bd. I.

Diekmann, Regentschaft und Stellvertretung des Monarchen im deutschen Staatsrecht. Inaug.-Dissert. Göttingen 1888.

Dyroff, Beendigung der Regentschaft in Bayern bei Lebzeiten des Königs. Annalen des Deutschen Reichs 1904 S. 405 und 481.

Eisele, Unverbindlicher Gesetzesinhalt. Archiv für zivilistische Praxis. Bd. 69. 1886.

Gerber, Grundzüge des Systems des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl.

Graßmann, Das Recht der Regentschaft in Preußen und im Deutschen Reich. Archiv für öffentliches Recht. Bd. VI. 1891.

Hanke, Regentschaft und Stellvertretung des Landesherrn nach deutschem Staatsrecht. Inaug.-Dissert. Breslau 1887.

Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. II. Teil.

v. Kirchenheim, Die Regentschaft. 1880.

Kohler, Verfassungsänderung während der Regentschaft. Annalen des Deutschen Reiches. 1888.

Meyer, Gg., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 4. Aufl. 1895.

Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. 1860.

v. Moy, Lehrbuch des bayerischen Staatsrechts. Bd. I. 1840.

Münchner Allgemeine Zeitung, Die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen in Bayern während der Reichsverweſung. 1886. Nr. 181.

Peters, Regentschaft und Regierungsstellvertretung der deutschen Landesherrn. Inaug.-Dissert. Breslau 1889.

Pözl, „Regentschaft" in Bluntschli und Brater, Deutsches Staatswörterbuch. Bd. VIII.

— Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechtes. 4. Aufl. 1870.

Rehm, Modernes Fürstenrecht. 1904.

Roscher, Politik. 1892.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1881. Bd. I.

v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht. 1. Aufl. 1887 und 2. Aufl. 1896. Bd. I.

— Das Staatsrecht des Königreichs Bayern. 3. Aufl. 1903.

— Das Recht der Regentschaft in Bayern. 1886.

— Verfassungsänderungen während der Regentschaft. Blätter für administrative Praxis. Bd. 45

v. Stengel, Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern. 1893.

Stenographische Berichte der Kammer der Abgeordneten.

— — der Kammer der Reichsräte.

Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen. 1884.

Stölzle, Verfassungsänderungen während der Regentschaft nach bayerischem Staatsrecht unter Berücksichtigung des in den übrigen deutschen Staaten geltenden Rechtes. Archiv für öffentliches Recht. Bd. X. 1895. Als Separatabdruck Erl. Dissert.

Thronfolge als Willensakt, Betrachtung aus dem bayerischen Staatsrecht von einem Sozialmonarchisten. 1900.

v. Weißdorf, Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern und die auf die Verfassung bezüglichen sonstigen Gesetze. 1905.

Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Bd. I. 3. Aufl.

Zeunert, Regentschaft und Vertretung des Staatsoberhauptes. Annalen des Deutschen Reiches. 1900.

Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. I. Teil. 1863.

— Regierungsvormundschaft im Verhältnis zur Bundesverfassung. 1830.

1. Kapitel.

Historische Entwicklung und Begriff der Regentschaft.

I. Die Erbmonarchie in der Ausgestaltung, in welcher sie jetzt in Deutschland allgemeine Verbreitung gefunden hat, entwickelte sich im Laufe der Jahrhunderte Schritt für Schritt aus der Wahlmonarchie[1]). Mit dieser Entwicklung der Erbmonarchie aus der Wahlmonarchie war notwendig auch die der Regentschaft eng verknüpft.

In der älteren, germanischen Zeit mit ihren Wanderungen und Kämpfen war der Herrscher in erster Linie Führer im Kriege. Persönlicher Mut und Tapferkeit waren deshalb auch die Haupterfordernisse, die bei der Wahl des Herrschers aus einer der hochadeligen Familien gestellt wurden. Wem diese Eigenschaften in hervorragender Weise eigen waren, der hatte begründete Aussicht beim Wahlgange. Mangel an körperlicher Kraft und Gesundheit dagegen machte nicht nur unfähig zur Thronbesteigung, sondern auch zur weiteren Innehabung desselben, wenn der Mangel erst später eintrat. Somit war in der germanischen Zeit für eine Regentschaft kein Raum. Auch wäre bei der naiven Anschauung der damaligen Zeit, die keine Stellvertretung im Prozeß und im Zivilrecht kannte, eine Vertretung des

[1]) cf. hierzu: Zeunert, Regentschaft und Vertretung des Staatsoberhaupts. Annalen d. Deutsch. Reichs 1900 S. 293 ff. und Diekmann, Die Regentschaft und Stellvertretung des Monarchen im deutschen Staatsrecht. Inaug.-Dissert. Göttingen 1888. S. 1 ff.

an der Spitze stehenden Mannes, des Herrschers, ganz undenkbar gewesen.

Diesen strengen Anschauungen gegenüber brach sich bald eine mildere Auffassung Bahn. Der jeweilige Herrscher suchte seine Machtstellung seinem Hause zu erhalten. Auch die Anhänglichkeit des Volkes an die Familie des ehemaligen Herrschers trug dazu bei, daß man sich bei der Wahl möglichst auf die Angehörigen des alten Herrscherhauses beschränkte. Da aber zu Beginn der fränkischen Zeit noch streng an dem Postulate der Regierungsfähigkeit festgehalten wurde, so war man beim Fehlen einer regierungsfähigen Person in der Herrscherfamilie gezwungen, die Wahl auszudehnen. Erst zur Zeit der Merovinger trat eine Änderung ein. „Der Gedanke der Erblichkeit der Krone siegte im Reiche der nicht gekorenen, der allein zur Regierung geborenen „Söhne des Meeres", der Merovinger, über den Gedanken und die Anschauung von der Waffenfähigkeit des Mannes[2]). Jetzt schloß Regierungsunfähigkeit infolge Minderjährigkeit nicht mehr von der Thronbesteigung aus. Da der Staat aber stets eines fähigen Oberhauptes bedarf, so mußte für den regierungsunfähigen Herrscher ein Vertreter gesucht werden und dies war eben der Regent. Hier liegen also die Anfänge des Instituts der Regentschaft.

Dieses fränkische Recht blieb auch für die deutschen Könige des Mittelalters noch in Geltung[3]).

Die Weiterbildung des Regentschaftsrechtes vollzog sich in den Territorien, den Herzogtümern und Grafschaften. Hier machten sich zunächst die Einflüsse des Lehensrechtes geltend. Da zum Lehensdienste körperliche und geistige Fähigkeit notwendig war, so führte deren Mangel zur Aus-

[2]) Zeunert, a. a. O. S. 294.

[3]) Sachsenspiegel, III, 54, 4. Der Kung sal habn vrenkisch recht, swenne her gekoren ist, von swilcher gebort sê her sie.

schließung von der Nachfolge. Doch wurde dieser Grundsatz nicht allzustreng gehandhabt. Man unterschied zwischen „angeborenen“ und erst nach der Bestellung des Lehens „angekommenen“ Übeln. Bei letzteren gestattete man die Bestellung eines Lehensträgers für den eigentlichen Lehensmann.

Diese lehensrechtlichen Grundsätze legt die goldene Bulle, allerdings nur für die Kurfürstentümer, fest in Kap. XXV, § 3 und 4:

> „Primogenitus filius succedat sibique soli ius et dominium competat, nisi forsitan mente captus, fatuus seu alterius famosi et notabilis defectus existeret, propter quem non deberet seu posset hominibus principari . . .“

Hiernach begründete also Regierungsunfähigkeit infolge schwerer geistiger oder körperlicher Gebrechen Sukzessionsunfähigkeit. Daraus entwickelte sich dann das gemeine deutsche Recht. Nach der Praxis der Reichszeiten[4]) unterschied man deshalb nach Gebrechen, die schon beim Anfall der Herrschaft vorhanden waren und als unzweifelhaft unheilbar konstatiert wurden und solchen, die sich erst im Laufe der Regierung einstellten. Jene hatten zur Folge, daß der Thron als erledigt betrachtet und auf den nächsten Sukzessionsberechtigten devolviert wurde, während diese zur Einsetzung einer Regentschaft berechtigten.

In der Neuzeit ließ man das Postulat der Regierungsfähigkeit ganz fallen. Auch der Regierungsunfähige wird Inhaber des Thrones, aber jede Verhinderung des Monarchen an der Selbstausübung der Regierung führt zur Einsetzung einer Regentschaft. Denn wenn dem Wesen der Erbmonarchie entsprechend, ein Individuum auf den Thron berufen werden

---

[4]) cf.: Held, System des Verfassungsrechtes der monarchischen Staaten Deutschlands II. Teil 1857. S. 286.

kann, welches nicht oder wenigstens noch nicht fähig ist, die Regentenpflichten zu erfüllen, so muß, wie Schulze[5]) treffend bemerkt, eine gesetzliche Vertretung aus eigenem Rechte eintreten, völlig unabhängig von dem Regierungsunfähigen, welcher ja auch nicht fähig ist, selbst für eine Vertretung seiner Person zu sorgen. Andererseits bedarf ja doch auch bei den hohen Anforderungen der Gegenwart der Staat zu jeder Zeit eines Oberhauptes, kann ja doch die monarchische Staatsgewalt nie eine Unterbrechung vertragen.

Die Regentschaft ist somit, wie sich v. Kirchenheim[6]) mehr erläuternd als definierend ausdrückt, das Mittel der Ausgleichung zwischen dem staatsrechtlichen Grundgedanken der ununterbrochenen Kontinuität der Erbmonarchie mit dem faktischen Verhältnissen, das zur rechtlichen Potenz erhobene Kompromiß zwischen der unentbehrlichen Idee der ewig ununterbrochenen Dauer der Erbmonarchie und der tatsächlich nicht wegzuleugnenden und darum am besten rechtlich anerkannten Möglichkeit einer zeitweiligen Unfähigkeit der Inhabers der staatsgewaltlichen Rechte. Ihr Zweck besteht darnach darin, den der Erbmonarchie anhaftenden Mangel, daß der auf den Thron Berufene zur Selbstregierung unfähig sein kann, zu verdecken oder, richtiger gesagt, zu ergänzen und auszufüllen.

Ob die mildere Auffassung der Neuzeit, im Falle der Regierungsunfähigkeit Regentschaft eintreten zu lassen, die richtige ist, oder ob es besser wäre, an dem früheren Rechte mit dem Ausschlusse eines gänzlich Unfähigen festzuhalten, ist sehr bestritten. Den älteren deutschrechtlichen Standpunkt möchten insbesondere Schulze[7]) und Pözl[8]) gewahrt wissen,

[5]) Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1881. S. 254 f.

[6]) v. Kirchenheim, Die Regentschaft 1880 S. 53 und 55.

[7]) Schulze, a. a. O. S. 228.

[8]) Pözl, Regentschaft in Bluntschli und Brater, Deutsches Staatswörterbuch, 8. Bd. S. 564, ebenso: Roscher, Politik S. 39, Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I S. 15.

wenn auch letzterer die damit verbundenen politischen Schwierigkeiten nicht verkennt. Auch v. Kirchenheim[9]) neigt dieser Ansicht zu. Und in der Tat haften auch dem modernen Prinzip manche Mängel an; ist es ja doch beispielsweise für die Untertanen eine starke Zumutung, in einem völlig Geisteskranken den Träger der obersten Staatsgewalt zu erblicken. Andererseits ist es natürlich wieder schwierig, die Sukzessionsfähigkeit des auf den Thron Berufenen festzustellen und dabei käme in Betracht, daß die Entscheidung darüber dritten Personen zustehen müßte. Es ist insofern also wohl Peters[10]) beizupflichten, wenn er den modernen Standpunkt als den allein der erbmonarchischen Idee entsprechenden bezeichnet. Welcher Standpunkt praktisch mehr zu empfehlen ist, läßt sich schwer entscheiden. Es ist dies im einzelnen Falle „nach Zeit und Volk verschieden zu beurteilen“[10]). Unserer Zeit erscheint auf jeden Fall die Einsetzung einer Reichsverweserin weniger störend als die Ausschließung des Sukzessionsunfähigen.

II. Wenn wir uns jetzt der Erörterung des Begriffs und Wesens der Regentschaft zuwenden, so sehen wir, wie auf manchem anderen Gebiete, auch hier die Unfähigkeit des Mittelalters, öffentlichrechtliche und privatrechtliche Begriffe scharf zu scheiden, und infolgedessen die Anlehnung an das unter dem Einflusse des römischen Rechtes entwickelte Privatrecht. Naturgemäß zog man dazu das Vormundschaftsrecht heran. Man bezeichnete die Reichsverweserin als einen Teil der vormundschaftlichen Tätigkeit und wandte auf den Regenten, den tutor regis, die vormundschaftlichen Grundsätze an. Erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts kommt der öffentlichrechtliche Gesichtspunkt zum Durchbruch, wenn auch einige

---

[9]) v. Kirchenheim, a. a. O. S. 64, 65.

[10]) Peters, Regentschaft und Regierungsstellvertretung der Deutschen Landesherrn. Inaug.-Dissert. Breslau 1889. S. 1.

Schriftsteller, wie Zöpfl[11]), Zachariae[12]) u. a. von der privatrechtlichen Auffassung noch nicht ganz frei sind. Dies beweist insbesondere das zähe Festhalten an dem Worte „Regierungsvormundschaft". Die Schriftsteller der neuesten Zeit haben sich mit Recht von dieser veralteten und überwundenen Anschauung gänzlich losgesagt und nur Rehm[13]) hat den Zusammenhang mit der Vormundschaft noch nicht ganz aufgegeben, indem er wenigstens die „Wesensähnlichkeit" der Regentschaft und der Vormundschaft gewahrt wissen will.

Eine Definition der Regentschaft auf Grund der heutigen staatsrechtlichen Auffassung würde etwa folgendermaßen zu formulieren sein: „Regentschaft ist die selbständige Ausübung der Staatsgewalt an Stelle des regierungsunfähigen Herrschers kraft eigenen Rechtes des Regenten"[14]). Im einzelnen würde damit folgendes ausgedrückt sein:

1. Wenn dem Regenten nur die Ausübung der Staatsgewalt zusteht, so liegt darin ausgesprochen, daß ihm nicht die Staatsgewalt selbst zukommt, daß er kein eigenes Herrscherrecht hat. Der König ist und bleibt Träger der Staatsgewalt. Die Ausübung jedoch hat der Regent. Der Wille des Herrschers ist staatsrechtlich tot. „Aber die Rechtsordnung verbietet ihm nur das Wollen, sein Recht ist ihm nicht entzogen."[15])

2. Die Ausübung der Staatsgewalt ist eine selb-

---

[11]) Zöpfl, Grundsätze des gemein. deutschen Staatsrechts I. Teil.

[12]) Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. I. Bd. § 82. 1865. 3. Aufl. u. Gg. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 241.

[13]) Rehm, Modernes Fürstenrecht. 1904. S. 433.

[14]) Ähnlich: v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht. 2. Aufl. I. Bd. 1896. S. 224 f.; v. Kirchenheim, a. a. O. S. 52; Peters, a. a. O. S. 9; Hanke, Regentschaft und Stellvertretung des Landesherrn nach deutschem Staatsrecht. Inaug.-Dissert. Breslau 1887. S. 6.

[15]) Hanke, a. a. O. S. 5.

ständige, insofern, als er in keiner Weise vom Herrscher und dessen Intentionen abhängig ist.

3. Regentschaft ist aber auch Ausübung der Staatsgewalt. Es sind dem Regenten also nicht etwa einzelne Herrscherrechte übertragen, sondern die Staatsgewalt als Ganzes. Es wäre deshalb auch undenkbar, daß die Hoheitsrechte der Ausübung nach etwa auf den Regenten und den König oder einen dritten verteilt wären.

4. Der Reichsverweser übt die Staatsgewalt aus für den regierungsunfähigen Herrscher. Die Rechtstellung des Regenten als des Ausübers der Herrscherrechte für den Throninhaber soll in den Regierungshandlungen äußerlich erkennbar sein. Alles, was der Regent vornimmt, geschieht im Namen des Herrschers[16]) und hat dieselbe Wirkung, als wäre es von diesem selbst geschehen.

5. Der Reichsverweser ist zur Regentschaft kraft eigenen Rechtes berufen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß der Regent nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Herrscher steht, etwa als von ihm beauftragt oder delegiert. Seine Stellung ist vollständig vom Willen des Herrschers unabhängig, „von keiner anderen irdischen Gewalt abgeleitet“[17]. Der Regent herrscht kraft eigenen Rechtes, kraft Berufung durch das Gesetz. Auch ist er von Gottes Gnaden[18]).

Nicht ganz zutreffend dürfte es sein, mit Schulze[19]) den Regenten als interimistisches Staatsoberhaupt oder mit Zöpfl[20]) als interimistischen Staatsherrscher zu bezeichnen. Denn wenn auch der Regent die volle Staats-

---

[16]) Bayer. Verf.-Urk. Tit. II, § 15. „Der Regent zeichnet als des Königreichs Baiern Verweser.“

[17]) Bornhak, Preußisches Staatsrecht, 1888 Bd. I. S. 199.

[18]) Zeunert, a. a. O. S. 320 u. Anm. 3.

[19]) Schulze, a. a. O. S. 255.

[20]) Zöpfl, a. a. O. S. 677.

gewalt ausübt, so bleibt doch der regierungsunfähige Herrscher noch Staatsoberhaupt und zwar solange, bis seine Regierung durch Tod oder freiwillige Entsagung endet[21]). Neben dem eigentlichen Staatsoberhaupte noch ein zweites, wenn auch nur interimistisch, aufzustellen, geht nicht an.

Ähnliche Bedenken ergeben sich auch gegen den von Gerber[22]) und Bornhak[23]) gebrauchten Ausdruck der „unvollkommenen Art der Thronfolge". Denn rechtlich ist ja der Thron besetzt und die Voraussetzung einer Thronfolge nicht gegeben, wenn auch das Recht des Throninhabers faktisch inhaltlos ist[24]).

2. Kapitel.

Die Rechtsstellung des Regenten und sein Recht zu Verfassungsänderungen insbesondere.

I. Da es der Zweck der Regentschaft ist, den der Erbmonarchie anhaftenden Mangel zu beseitigen und eine Vertretung für den regierungsunfähigen Herrscher zu schaffen, so müssen dem Reichsverweser notwendigerweise alle Rechte der Ausübung nach zustehen, deren Träger der König ist. Denn das Prinzip der modernen Staatsgewalt fordert eine Kontinuität der Staatswirksamkeit. Der Throninhaber ist nicht fähig, die Staatsgewalt auszuüben. Zu seiner Ver-

[21]) Ebenso: Peters, a. a. O. S. 8.

[22]) Gerber, Grundzüge des Systems des deutsch. Staatsr. 3. Aufl. 1880. S. 105.

[23]) Bornhak, a. a. O. S. 199.

[24]) cf.: Peters, a. a. O. S. 8, Zeunert, a. a. O. S. 290, Stolzle, Verfassungsänderung während der Regentschaft nach bayerischem Staatsrecht unter Berücksichtigung des in den übrigen deutschen Staaten geltenden Rechts. Archiv für öffentl. Recht Bd. X. 1895. S. 25. Gg. Meyer, a. a. O. S. 244.

tretung ist der Regent berufen. Dieser ist aber zu einer wirksamen Vertretung nur dann in der Lage, wenn ihm die Ausübung der Herrscherrechte in ihrer Totalität zustehen. Es ist deshalb in der Literatur[1]) schon von Grotius, Gribner, Cottejus u. a. anerkannt worden, daß dem Regenten alle Rechte zukommen, die dem Monarchen selbst zustünden. Auch für die Reichszeit war dieser Grundsatz allgemein in Geltung und für die Kurfürsten in der goldenen Bulle Kap. VII, § 4 positiv ausgesprochen in den Worten:

„Jus, vocem et potestatem et omnia ab iis dependentia tutor ipse sibi totaliter cum officio teneatur protinus assignare . . .“

Diesen Standpunkt nehmen auch einzelne moderne Verfassungen[2]) ein und bringen ihn auch positiv zum Ausdruck, während in anderen[3]) Einschränkungen gemacht sind.

Auch die Schriftsteller der neuesten Zeit charakterisieren die Rechtsstellung des Regenten in diesem Sinne.

Stehen somit auch dem Regenten im Zweifel alle Rechte des Herrschers zu, so ist es doch nicht unmöglich und mit seiner Stellung unverträglich, ihm positive Beschränkungen aufzuerlegen. Da aber eine solche Einschränkung stets eine Ausnahme von der Regel bildet, eine Abweichung von der zu Gunsten der Vollgewalt des Regenten bestehenden Präsumption, so bedarf sie der ausdrücklichen Festsetzung in der Verfassung und darf auch nie über den Wortlaut der Vorschrift hinaus analog ausgedehnt werden.

II. Wenn der Regent die Staatsgewalt also in dem nämlichen Umfange wie der Monarch ausübt, so erhebt sich noch die Frage, ob ihm auch das Recht zu Verfassungsänderungen auf verfassungsmäßigem Wege zustehe. Diese

[1]) cf.: Hanke, a. a. O. S. 46.

[2]) z. B. Preußische Verf.-Urk. § 58; Waldeksche Verf.-Urk. § 16; großherz. hess. Gesetz, die Regentschaft betreff. v. 26. März, 1902. Art. 6.

[3]) z. B. Bayer. Verf.-Urk. Tit. II, § 17.

Frage ist, soweit die Verfassung nicht das Gegenteil klar zum Ausdruck bringt, für alle Staaten entschieden zu bejahen.

In der älteren Zeit, als man noch auf dem Boden des Privatrechts stand, suchte man eine derartige Beschränkung aus dem Begriffe der Regentschaft abzuleiten. Denn, so argumentierte man, wie dem Vormund nur das Recht zur Verwaltung des Mündelgutes, nicht aber zur Verfügung über dessen Substanz zustehe, so dürfe auch der Regierungsvormund die Substanz des Mündelgutes, des Staates, nicht antasten. Als Substanz des Mündelgutes betrachtete man die Verfassung des Staates.

Doch wie die Herbeiziehung des Privatrechts für die ganze Materie der Regentschaft unzulässig erscheint, so ist sie es auch für die spezielle Frage der Verfassungsänderung während der Dauer der Regentschaft. Dieser ältere Standpunkt ist in der Tat auch bereits von den solchen Schriftstellern aufgegeben worden, welche bei der Betrachtung und Beurteilung der Regentschaft noch die vormundschaftliche Saite durchklingen lassen. So gestehen z. B. Zöpfl[4]) und Zachariae[5]) dem Reichsverweser unumwunden das Recht zu Verfassungsänderungen zu und alle neueren Schriftsteller verwerfen mit der Abweisung der Heranziehung des Privatrechts auch implicite die sich darauf stützende Ansicht der älteren Zeit.

Praktisch wurde diese Frage in Deutschland zuerst im Anfang des vorigen Jahrhunderts in Braunschweig. Der damals für den minderjährigen Herzog Karl bestellte Regent, König Georg IV. von Großbritannien, hatte unter dem 25. April 1820 eine neue Landschaftsordnung erlassen. Als nun der Herzog zur Selbstregierung gelangte, bestritt er die

[4]) Zöpfl, a. a. O. S. 677.
[5]) Zachariae, a. a. O. S. 416 ff.

Rechtsgültigkeit dieser Landschaftsordnung. Aber durch Bundesbeschluß vom 4. November 1830 wurde sie für gültig erklärt[6]). Zöpfl[7]) bemerkte in der damals aus Anlaß dieses Streites entstandenen Schrift zu dieser Frage sehr treffend:

„Wenn aber der Thron aus etwas anderem als aus fünf Buchstaben, wenn er aus etwas anderem als aus Schnitzwerk und Polstern besteht, — wenn er der Inbegriff der erhabensten Rechte sowie der heiligsten Verbindlichkeiten, wenn er der Zentralpunkt des ganzen Staatslebens ist —, dann muß jeder, gleichviel ob lebenslänglicher — ob temporärer Inhaber desselben befugt sein, zu jeder Zeit, so oft die Rechte des Thrones und der Untertanen (als der beiden einzigen Faktoren des Staates) in irgend einer Beziehung ungewiß und schwankend erscheinen — so oft die veränderten Verhältnisse eine Umbildung und Umänderung der Ausübungsart der gegenseitigen Rechte erheischen — eine Feststellung oder Umänderung derselben auf dem durch die früheren Grundgesetze zu solchen Feststellungen und Umänderungen vorgeschriebenen Wege mit voller Rechtswirksamkeit vorzunehmen."

Auch bei der Abfassung der deutschen Bundesakte haben drei und bei der Wiener Schlußakte zwei Regenten mitgewirkt und diese beiden Akte sind nicht bloß Staatsverträge, sondern in gewisser Hinsicht auch Fundamentalgesetze, die eine Abänderung der bestehenden Verfassung in den Einzelstaaten vielfach bedingten[8]).

[6]) Gg. Meyer, a. a. O. S. 244. Anm. 34.

[7]) Zöpfl, Regierungsvormundschaft im Verhältnis zur Bundesverfassung. 1830. S. 82 ff.

[8]) Diekmann, a. a. O. S. 30 Anm. 1.

3. Kapitel.

Die Rechtswirksamkeit eines Verfassungsänderungsverbots während der Regentschaft.

Es wurde oben die Möglichkeit zugegeben, daß eine Verfassung dem Reichsverweser mit Rechtswirksamkeit Beschränkungen dann auferlegen kann, wenn sie dieselben ausdrücklich im Gesetze ausspricht. Es ist nun aber auch denkbar, daß eine Verfassung von diesem Rechte in der Weise Gebrauch macht, daß sie die Vornahme einer Verfassungsänderung für die Dauer der Regentschaft verbietet. Dies war z. B. der Fall in dem Anhalt-Köthenschen Haus- und Familiengesetz vom 24. Juli 1811 Art. 10[1]) und in milderer Form in der Hannoverschen Verfassung von 1840 § 23, wonach während der Regentschaft eine Schmälerung der Rechte des Königs, eine Änderung in den Grundsystemen und in den verfassungsmäßigen Rechten der allgemeinen Ständeversammlung und der Provinzialstände nicht vorgenommen werden konnte.

Fragen wir nach dem inneren Grund für das Verbot von Verfassungsänderungen während der Regentschaft, so läßt sich ein stichhaltiger und durchschlagender kaum angeben[2]). Es liegt wohl die Anschauung zu Grunde, die Verfassung, die das Wesen des Staates verkörpere, sei ein „noli me tangere". Die Abänderung der Verfassung sei selbst unter normalen Umständen von seiten des Monarchen etwas Außerordentliches und deshalb schon einer ganz besonderen Form bedürftig. Deshalb glaubte man auch dem Regenten diese Befugnis überhaupt nicht oder doch nur

---

[1]) Peters, a. a. O. S. 50.

[2]) Diekmann, a. a. O. S. 30; Peters, a. a. O. S. 47.

unter großen Einschränkungen übertragen zu dürfen. Auch die Furcht, der Regent möchte seine Stellung zum Nachteile des Monarchen mißbrauchen, diktierte derartige Vorschriften. Dabei wurde oft nicht genügend bedacht, wie politisch höchst gefährlich solche Beschränkungen sein können, wenn das Staatswohl die Abänderung der Verfassung unbedingt und dringend erforderlich macht. Denn die Änderung einer Verfassungsbestimmung kann, um mit v. Kirchenheim[3]) zu reden, für das Wohl des Staates ebenso plötzlich nötig und unaufschiebbar sein, wie die Operation für einen Erkrankten.

Doch wenden wir uns nun der Frage zu: „Welche Rechtswirksamkeit hat ein derartiges Verfassungsänderungsverbot?

Ausgehend von dem Grundsatze, daß der Regent die Verfassung auf verfassungsmäßigem Wege ändern dürfe, falls ihm dieses Recht nicht ausdrücklich abgesprochen sei, unterstellen die Mehrzahl der Schriftsteller die Frage nach der Rechtsgültigkeit eines solchen Verbotes keiner weiteren Untersuchung. Sie gehen vielmehr alle von der stillschweigenden und für sie selbstverständlichen Annahme aus, daß ein Verfassungsänderungsverbot — vorausgesetzt, daß es zweifelsfrei und deutlich in der Verfassung festgelegt ist — vollkommen rechtswirksam und rechtsverbindlich sei. Hierher sind zu zählen: Diekmann[4]), v. Kirchenheim[5]), Georg Meyer[6]), v. Pözl[7]), Schulze[8]), Zachariae[9]), Zöpfl[10]) u. a. m.

[3]) v. Kirchenheim, a. a. O. S. 98.

[4]) Diekmann, a. a. O. S. 29 ff.

[5]) v. Kirchenheim, a. a. O. S. 92 ff.

[6]) Gg. Meyer, a. a. O. S. 224.

[7]) v. Pözl, a. a. O. S. 571 und Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts. 4. Aufl. 1870. S. 92.

[8]) Schulze, a. a. O. S. 265.

[9]) Zachariae, a. a. O. S. 416 ff.

[10]) Zöpfl, a. a. O. S. 677 ff.

Und dies geschieht m. E. mit vollem Recht, denn es besteht gar kein Grund, die Rechtsgültigkeit eines solchen Verbotes anzuzweifeln.

Dennoch haben einige Autoren der neueren Zeit sich mit der Frage nach der Wirksamkeit einer derartigen Verfassungsbestimmung befaßt und sind zu dem Ergebnis gekommen, daß ein Verfassungsänderungsverbot überhaupt keine Geltung haben könne. Hierher gehören: Hanke, Kohler, Peters, Stölzle, v. Seydel, v. Stengel und Zeunert. Ich vermag mich den Ausführungen dieser Schriftsteller nicht anzuschließen.

Zuerst ist es Kohler[11]) gewesen, welcher die Behauptung aufgestellt hat, daß ein Verbot, die Verfassung während der Regentschaft zu ändern, solche Verfassungsänderungen gleichwohl nicht hindere. Kein Gesetz, so führt er aus, ist unabänderlich, auch nicht ein Verfassungsgesetz. Denn kein Gesetzgeber hat die Macht, das Rechtsleben zu versteinern, die gesetzgeberische Kraft der Zukunft zu unterbinden. Es gibt kein absolut Gutes in der Rechtsordnung. Was für die eine Zeit vortrefflich ist, ist für die andere ein unerträgliches Hemmnis. Das Recht ist eine Kulturerscheinung, welche vollkommen den Aspekt der gegenwärtigen Kulturperiode wiedergibt und welche mit Änderung der Kultur wechseln, mit Untergang der Kultur untergehen muß. Deshalb hat auch die Vergangenheit in sich nicht die Kraft, die Verfassungsgesetzgebungsgewalt der Gegenwart zu vermindern; die Immobilisationsbestimmungen der Vergangenheit sind nicht imstande, die Wirkungskraft des gegenwärtigen Staates zu verringern. Ebensowenig, wie deshalb eine Verfassungsbestimmung verbindlich wäre, die ein Verfassungsänderungsverbot für immer statuierte, so wäre es auch eine solche, die

---

[11]) Kohler, Verfassungsänderung während der Regentschaft. Annalen des Deutschen Reichs. 1888. S. 1 ff.

es für eine bestimmte Zeit, etwa während der Dauer der Regentschaft, aussprächе. Eine solche Bestimmung würde für eine bestimmte Zeit die Immobilität statuieren; es wäre eine lex, zwar nicht in aeternum, aber in incertos annos valitura. Es gäbe ein Gesetz, welches den Staat hinderte, eine Zeit lang seine vielleicht notwendigen und unumgänglichen Aufgaben zu erfüllen.

Diesen Ausführungen Kohlers hat sich Stölzle[12]) vollkommen angeschlossen. Auch Hanke[13]), Peters[14]) und v. Stengel[15]) erklären ein Verfassungsänderungsverbot für unverbindlich mit der Begründung, daß der Gesetzgeber der Vergangenheit den Gesetzgeber der Gegenwart nicht binden könne. Gesetzgeber während der Regentschaft ist aber der Reichsverweser im Verein mit der Volksvertretung.

Zeunert[16]) hält es für unmöglich, daß der Staat „als ein *μακρόνθρωπος*“ eines seiner zur Willensbildung wichtiger Organe zur Untätigkeit verurteilen, ihm die Möglichkeit der Willensbildung durch eigenen Entschluß nehmen könne. „Das ist unsinnig, häufig unmöglich durchzuführen, was aber unmöglich ist, kann selbst das Recht mit Recht nicht fordern: Die Grenze der Macht des Menschen ist die Grenze der Macht des Rechts.“

Doch gehen wir jetzt zur Würdigung dieser Ansichten über! Man wird sich diesen Ausführungen gegenüber mit v. Seydel[17]) des Eindrucks nicht erwehren können, daß sie einigermaßen nach Rechtsphilosophie klingen. Insofern ist

---

[12]) Stölzle, a. a. O. S. 30.

[13]) Hanke, a. a. O. S. 46. Anm. 1 u. [14]) Peters, a. a. O. S. 51, beide unter Hinweis auf § 22 pr. D. de leg. III: nemo enim eam sibi potest legem dicere, ut a priore ei recedere non liceat.

[15]) v. Stengel, Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern S. 39.

[16]) Zeunert, a. a. O. S. 322.

[17]) v. Seydel, a. a. O. S. 244.

ihnen wohl unumwunden Recht zu geben, daß es Zweck und Aufgabe des Rechtes sein soll, den Anforderungen seiner Zeit und der jeweilig herrschenden Kultur gerecht zu werden. Dazu ist es aber erforderlich, daß ihm die Möglichkeit gegeben sei, sich jederzeit zu ändern und den bestehenden Verhältnissen anzupassen. Ist ihm diese Möglichkeit für immer oder auch nur eine längere Zeit, wie während bestehender Regentschaft, genommen, so kann dies für den Staat unter Umständen eine große Gefahr bedeuten. Es ist deshalb auch die Pflicht eines jeden Gesetzgebers, sich bei Abfassung von Gesetzen dieser Gefahr bewußt zu sein und ihr vorzubeugen. In der Tat hat auch keine Verfassungsurkunde, die jetzt in Deutschland Geltung hätte, ein allgemeines, striktes Verfassungsänderungsverbot ausgesprochen.

Die Ansicht jedoch, daß ein Verbot der Verfassungsänderung während der Regentschaft, das klar und deutlich im Gesetze enthalten ist, für unverbindlich zu erachten sei, weil allgemeine Rechtserwägungen dagegen sprechen, geht entschieden zu weit. Denn der Satz, daß es keine unabänderlichen Gesetze gebe, enthält eine Forderung des Staatsinteresses und der Staatswohlfahrt, entspringt Erwägungen der Zweckmäßigkeit, er ist nicht ein Satz positiven Rechts. Was im Staatsinteresse zu wünschen, vom rechtspolitischen Standpunkte aus zu fordern ist, ist nicht imstande, den klaren Buchstaben des Gesetzes für unverbindlich zu erklären, über den man sich unbedenklich hinwegsetzen könne.

Ähnliche Bedenken ergeben sich auch den Ausführungen v. Seydels[18]) gegenüber. Dieser sucht die Unverbindlichkeit eines gesetzlichen Verfassungsänderungsverbotes aus dessen rechtlicher Natur abzuleiten. „Das Verbot ist ein Verbot des Gesetzgebers an sich selbst," es ist eine Selbstbeschränkung des Gesetzgebers, enthält nur einen „Grundsatz, nachdem der

[18]) v. Seydel, a. a. O. S. 245 ff.

Gesetzgeber sich richten zu wollen erklärt." Wenn die Befolgung dieses Verbotes auch nicht erzwingbar ist, so ist es doch ein eigentliches Verbot. Denn dessen Unerzwingbarkeit rührt doch nur daher, daß es an einer über dem Gesetzgeber stehenden Macht fehlt, die einen solchen Zwang ausüben könnte. Das Verbot verpflichtet deshalb auch, solange es besteht, zu seiner Befolgung. Eine Beseitigung desselben wäre aber nur möglich durch ausdrückliche Aufhebung oder durch gesetzliche Auslegung der betreffenden Verfassungsbestimmung in der von der Verfassung vorgesehenen Weise, auf dem Wege der Verfassungsänderung. Eine solche ist aber während der bestehenden Regentschaft um eben dieses Verbotes willen ausgeschlossen. Nicht angängig wäre es jedoch, daß sich der „Gesetzgeber tatsächlich durch Vornahme von Verfassungsänderungen" während der Regentschaft über das Verbot hinwegsetzt, es aufgibt. Denn dadurch würde er nicht „den seither bestandenen Grundsatz" verlassen, sondern sich mit einer zu Recht bestehenden Verfassungsbestimmung in Widerspruch setzen.

Wir kommen somit zu dem Ergebnis, daß eine Vorschrift, welche die Vornahme einer Verfassungsänderung während der Regentschaft verbietet, voll wirksam ist[19]).

Ebenso ist es zulässig und auch allgemein anerkannt, daß einzelne Verfassungen dem Regenten bei Verfassungsänderungen Beschränkungen formeller Art auferlegen. So muß z. B. nach § 19 Tit. II der Verfassungsurkunde der Reichsverweser in Bayern zu allen wichtigen Angelegenheiten das Gutachten des Regentschaftsrates einholen.

[19]) Auch Gg. Meyer, a. a. O. Anm. 34 spricht sich gegen die von Kohler herangezogene Analogie der lex in perpetuum valitura, allerdings ohne Angabe der Gründe, aus.

4. Kapitel.

Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Regentschaft nach bayerischem Recht.

Nach diesen Erörterungen über die Regentschaft und das Recht der Verfassungsänderung vom Standpunkt des allgemeinen deutschen Staatsrechts aus wenden wir uns jetzt dem bayerischen Rechte und innerhalb desselben speziell der Frage der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Regentschaft zu. Es ist ja doch auch zu erklärlich, daß während der fast seit zwei Dezennien bestehenden Regentschaft in Bayern so manche Frage über das Regentschaftsrecht praktische Bedeutung gewann und gerade die Frage des Rechtes zu Verfassungsänderungen gehört zu den am meisten umstrittenen.

Den Ausgangspunkt bei der Beurteilung dieser Frage muß naturgemäß der oben aufgestellte Satz bilden, daß dem Regenten das Recht zu Änderungen der Verfassung zustehe, falls die Verfassung ein derartiges Verbot nicht statuiere.

Die bayerische Verfassung vom 26. Mai 1818 enthält keine ausdrückliche Bestimmung über diese Frage. Sie folgt hier dem Beispiele der meisten deutschen Verfassungen, welche sich über diese Frage jeder Äußerung enthalten. Die Verfassungsurkunde bestimmt nur in Tit. II, § 17:

> „Der Regent übt während seiner Reichsverweſung alle Regierungsrechte aus, welche durch die Verfassung nicht besonders ausgenommen sind."

Dieser das Grundprinzip enthaltenden Bestimmung folgen in Tit. II, § 18 die Ausnahmen, welche Beschränkungen in der Amts- und Finanzhoheit des Regenten darstellen. Unter diesen Ausnahmen, die erschöpfend aufgezählt

sind, findet sich ein Verfassungsänderungsverbot nicht und deshalb enthält auch die Verfassungsurkunde kein derartiges Verbot.

Demgegenüber behauptet v. Seydel[1]) mit allem Nachdruck, daß dem Regenten nach bayerischem Rechte eine Verfassungsänderung nicht zustehe und führt zur Begründung seiner Ansicht unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Verfassung aus:

1. daß der bayerische Gesetzgeber die Absicht gehabt habe, Verfassungsänderungen während der Dauer der Regentschaft zu verbieten und daß

2. die Absicht auch in der Verfassung ihren Ausdruck gefunden habe.

Es bedarf wohl kaum nach der Erwähnung, daß die Vertreter der Ansicht, daß Verfassungsänderungsverbote unverbindliche Kraft haben, dieser v. Seydelschen Ansicht nicht näher zu treten brauchen. Denn sie gestehen ja dem Regenten jedenfalls das Recht zu, die Verfassung zu ändern, gleichviel, ob die Verfassung ein solches Verbot enthält oder nicht.

Wer sich jedoch, gleich uns, zu der Ansicht bekennt, daß es statthaft ist, dem Regenten durch das Gesetz das Recht der Verfassungsänderung zu entziehen, der wird die

---

[1]) v. Seydel vertritt diese Ansicht, daß die bayerische Verfassung ein derartiges Verbot enthalte in verschiedenen Schriften:

1. Bayerisches Staatsrecht. 1. Aufl. Bd. 1. S. 478 ff.
2. ebenda, 2. Aufl. Bd. 1. S. 241 ff.
3. Staatsrecht des Königreichs Bayern. 3. Aufl. 1903. S. 37 u. 38.
4. Das Recht der Regentschaft in Bayern. 1886.
5. „Verfassungsänderungen während der Regentschaft". Blätter für administr. Praxis Bd. 45.

Doch hält v. Seydel in den unten 2—5 angeführten Schriften trotz des in der Verfassung enthaltenen Verbotes eine Änderung desselben auf Grund anderer Erwägungen für möglich cf. oben S. 16 u. 50.

v. Seydelschen Behauptungen auf ihre Richtigkeit zu prüfen haben[2]).

ad 1. v. Seydel leitet die Absicht des Gesetzgebers, dem Regenten das Recht zu Verfassungsänderungen zu entziehen, aus dem Staatsratsprotokoll vom 23. Mai 1818 ab. Dieses Protokoll, aufgenommen in der Sitzung des Staatsrats zur Schlußberatung der Verfassungsurkunde, hat folgenden Wortlaut:

„Bei der Stelle in Titel II, der von der Reichsverweſung handelt, bemerkte ſeine Königliche Hoheit der Herr Kronprinz, wie unter den Regentenhandlungen, die der Reichsverweſer während dem Antritte (?) ſeines Amtes nicht ausüben dürfe, nicht begriffen ſeien (ſei), daß derſelbe während der Reichsverweſung keine Anträge zu Abänderungen machen könnte. Sie beurteilten die Aufnahme dieſer Stelle als wichtig, um die Feſtigkeit der Verfaſſung noch mehr zu gründen.

Gegen dieſe Bemerkung wurde von mehreren Mitgliedern erinnert, daß, wenn auch dieſe Beſtimmung nicht ausdrücklich in der Verfaſſungsurkunde enthalten, dieſelbe doch aus dem ganzen Sinne des II. und X. Titels hervorginge und ihre ausdrückliche Aufnahme nicht notwendig ſcheine, weil in dem § 7 Titel X beſtimmt ausgeſprochen, daß alle Abänderungen allein vom Könige ausgehen, dem Reichsverweſer nicht einmal die Gründung eines neuen Amtes oder eine definitive Dienſtverleihung mit Ausnahme der Juſtizſtellen geſtattet werde und ihm die Rückgabe der Rechte und Gerechtſame der Krone in der Art, wie ihm dieſelbe zur Verweſung anvertraut worden, worunter die Aufrechterhaltung der Verfaſſung, ſo wie ſie der König gegeben, als einer der vorzüglichſten Beſtandteile betrachtet werden müſſe, durch einen feierlichen Eid zur Pflicht gemacht werde.

[2]) Stölzle, a. a. O. S. 31 ff.

Bei diesen Erinnerungen gaben Seine Königliche Hoheit der Herr Kronprinz der gemachten Bemerkung keine weitere Folge“ [3]).

Die v. Seydel'sche Ansicht suchte man dadurch zu bekämpfen, daß man die Gültigkeit des Staatsratsprotokolls angriff und in Frage zog. Man erhob den Einwand, dem Protokoll könne gar keine Bedeutung zukommen. Denn einmal sei die Verfassungsurkunde bereits sanktioniert gewesen als die in Betracht kommende Staatsratssitzung stattgefunden habe und deshalb sei das, was in dieser Sitzung verhandelt worden sei, für die Auslegung der Verfassung gleichgültig. Dann sei das Protokoll ja nicht Gesetz Auch enthalte das Protokoll doch nur die Ansicht des Kronprinzen und die gelegentliche Äußerung eines Staatsratsmitgliedes, nicht aber die des Königs.

Daß der erste Einwand, die Verfassung sei bereits sanktioniert gewesen (am 22. Mai), als die Staatsratssitzung stattfand (am 23. Mai), entschieden unrichtig ist, zeigt wohl am besten eine kurze Darstellung der Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung [4]).

Den Anstoß zu einer neuen Verfassungsurkunde gab eine kgl. Entschließung vom 17. September 1811 an den geheimen Rat. Sie ordnete eine Revision der Konstitution vom 1. Mai 1808, die den Bedürfnissen des Landes nicht genügte, an „mit gehöriger Beobachtung der seit ihrer Erscheinung erfolgten organischen Edikte und der seitdem geschöpften mangfaltigen Erfahrungen“.

Die Arbeiten nahmen am 20. Oktober 1814 ihren Anfang, gerieten aber schon im Frühling des folgenden Jahres ins Stocken.

---

[3]) Abgedruckt bei v. Seydel, a. a. O. S. 242.

[4]) cf. hierzu: v. Seydel, a. a. O. S. 100 ff.; Stölzle, a. a. O. S. 34 ff; v. Stengel, a. a. O. S. 2 ff.

Während zweier Jahre ruhte nun das Verfassungswerk und erst in der Instruktion für den Staatsrat vom 3. Mai 1817 wird der Verfassung wieder Erwähnung getan. Doch eine eigentliche, ernstliche Inangriffnahme derselben erfolgte erst wieder im Jahre 1818 auf Grund einer kgl. Entschließung vom 16. Februar 1818, welche an die Staatsministerien, den Feldmarschall und den Staatsratspräsidenten erging. Durch dieselbe wurde „damit aber die Beratung über diese wichtigen Gegenstände einen raschen Gang erhalten und mit Konsequenz durchgeführt werden können", die Wiederaufnahme der Revision Ministerialkonferenzen zugewiesen.

Diese Konferenzen begannen bereits am 17. Februar 1818 und endigten mit der 30. Sitzung vom 22. Mai 1818. Diese letzte Sitzung fand statt unter Anwesenheit des Königs, der den Vorsitz führte, des Kronprinzen und Prinzen Karl. Der von den Mitgliedern der Ministerialkonferenz ausgearbeitete, aus 10 Titeln bestehende Entwurf wurde sodann vom Staatsrat v. Zentner vorgetragen und bis auf die Abänderung eines einzigen Wortes ohne Erinnerung befunden. Über diesen Vorgang wurde ein Protokoll aufgenommen und vom König sowie sämtlichen Anwesenden unterzeichnet. Dasselbe hat folgenden Schlußpassus[5]):

> „Nachdem Staatsrat und Generaldirektor von Zentner mit Ablesung dieser Verfassung geendet hatte, geruhten Seine Majestät der König dieser durch Unterzeichnung des Protokolls Allerhöchst ihre Sanktion zu erteilen."

Der so angenommene Entwurf wurde sodann dem Staatsrate zur Beratung vorgelegt, der am 23. Mai 1818, also am folgenden Tage bereits, unter dem Vorsitze des Kronprinzen zu diesem Zwecke zusammentrat. In dieser Sitzung wurden bezüglich des Titels VIII, § 4 der Ver-

[5]) Stölzle, a. a. O. S. 34.

fassung Erinnerungen erhoben und fielen auch die Bemerkungen des Kronprinzen einerseits und mehrere Staatsmitglieder andererseits über das Recht zu Verfassungsänderungen während der Regentschaft. Das Ergebnis dieser Beratung wurde in dem oben erwähnten Protokolle niedergelegt, dem die zitierte Stelle entnommen ist, auf welche v. Seydel seine Theorie stützt.

Am 25. Mai 1818 erließ der König sodann zu Nymphenburg folgendens Signat[6]):

> „Der durch gegenwärtiges Protokoll uns vorgelegten Verfassungsurkunde und den darauf sich beziehenden konstitutionellen Edikten erteilen wir hiermit Unsere Genehmigung und wollen, daß der § 4, Tit. VIII der Verfassungsurkunde nach seiner Fassung beibehalten bleibe."

Die Ausfertigung und Publikation der Verfassungsurkunde erfolgte alsdann am 26. Mai 1818.

Diese kurze Skizze der Entstehungsgeschichte zeigt ganz deutlich, daß die Verfassungsurkunde erst am 25. Mai und nicht schon am 22. Mai ihre Sanktion erhielt. Am 22. Mai konnte sie, wie Stölzle richtig hervorhebt, noch gar nicht erteilt werden, da der Entwurf damals noch nicht alle gesetzlichen Stadien durchlaufen hatte. „Die Verordnung, die Formation und Dienstesinstruktion des königlichen Staatsrates betreffend"[7]), vom 3. Mai 1817 bestimmt nämlich in ihrem Tit. II über den „Geschäftskreis des Staatsrates":

> „In den Geschäftskreis des Staatsrates gehören:
> A. zur Beratung I. die Revision der Verfassung

[6]) ebenda S. 35.

[7]) Königlich-bayerisches Regierungsblatt, (XIX. Stück. München, Donnerstag den 8. Mai 1817,) S. 425 ff.

des Reiches und der sich darauf beziehenden Edikte“ [8]).

Durch Vorlegung der Verfassungsurkunde in ihrem Entwurfe und durch Beratung über dieselbe wurde dieser Bestimmung entsprochen. Es handelte sich also nicht um die schon sanktionierte Verfassung, die dem Staatsrate etwa zur Kenntnisnahme vorgelegt wurde, sondern vielmehr um einen Entwurf, der erst der Beratung durch den Staatsrat bedurfte, um zum Gesetze werden zu können. Daß der Staatsrat in der Vorlage nicht weiter als einen Entwurf erblickte, geht auch ferner aus seinem Abänderungsvorschlag zu Tit. VIII, § 4 und der Erörterung der Frage hervor, ob nicht eine Bestimmung in die Verfassung Aufnahme finden solle, welche ein Verfassungsänderungsverbot für den Reichsverweser enthielte. Alles dies wäre sinnlos und zwecklos gewesen, wenn man einer bereits sanktionierten Verfassung gegenübergestanden wäre. Ebenso nutzlos und überflüssig wäre es dann auch gewesen, daß der König in seinem Signat vom 25. Mai 1818 die vorgeschlagene Änderung des Tit. VIII, § 4 ablehnte und der am 22. Mai bereits stattgehabten Sanktion nochmals am 25. Mai eine zweite folgen ließ.

Doch wie kam man dazu, den 22. Mai als den Tag der Sanktion der Verfassungsurkunde anzunehmen? Zu dieser irrtümlichen Ansicht führte eine Äußerung, welche der Finanzminister von Riedel als Vertreter des Staatsministeriums in einer Ausschußsitzung der Kammer der Abgeordneten am 28. September 1887 gemacht hat. Er erklärte damals: „Die Sitzung des Staatsrates vom 23. Mai 1818, deren Protokoll dem Staatsrechtslehrer Seydel Anlaß zu seiner Theorie gegeben hat, sei abgehalten worden, nachdem bereits in der Sitzung vom 22. Mai unter dem Vorsitz des Königs

[8]) ebenda S. 428.

die Verfassung, wie sie jetzt vorliegt, beraten und genehmigt worden sei“ [9]).

An diese Ausführungen wurde dann verschiedentlich angeknüpft, ohne nähere Untersuchung, ob dieselben begründet seien [10]).

Auch mag wohl das am Schlusse des Protokolls vom 22. Mai gebrauchte Wort „Sanktion“ zu dieser irrigen Annahme geführt haben [11]). Daß aber das Wort „Sanktion“ hier nicht in seiner staatsrechtlichen Bedeutung gebraucht ist, ist offensichtig. Dagegen spricht einmal der Umstand, daß der König nur das Protokoll über die Beratung des Entwurfes unterzeichnet hat, nicht wie es üblich ist, den Entwurf selbst. Dann haben auch außer dem Könige noch sämtliche Mitanwesende unterzeichnet. Endlich hätte, wie bereits oben erwähnt, die in dem Signat vom 25. Mai ausgesprochene Sanktion gar keinen Sinn mehr. Man muß deshalb wohl annehmen, daß es sich in dem Protokoll vom 22. Mai nur um die Zustimmung des Königs zu dem Entwurfe handelte, der Gebrauch des Ausdruckes „Sanktion“ nur auf eine Ungenauigkeit des Verfassers des Protokolls zurückzuführen ist.

Somit ist der Beweis erbracht, daß die Verfassungsurkunde erst am 25. Mai 1818 ihre Sanktion erhielt und damit ist auch die Unrichtigkeit des ersten Einwandes dargetan.

Ebensowenig haltbar ist der zweite Einwand. Man hat nämlich darauf hingewiesen, daß die Protokolle des Staatsrates etwas Sekretes seien, nie offiziell veröffentlicht worden seien und nie offiziell Auslegungsmittel der Ver-

---

[9]) Angeführt in den Stenogr. Bericht der Kammer der Abgeord. 1893/94 S. 109.

[10]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1887/88 S. 69. (Abg. J. Wagner) 1893/94 S. 111 (Abg. Dr. Frh. v. Stauffenberg), S. 116 (Abg. Dr. Ratzinger).

[11]) So meint Stölzle, a. a. O. S. 35.

fassung gebildet hätten. „Aus etwas, was in Archiven hinter soviel Türen verschlossen liegt, kann im gewöhnlichen und im öffentlichen Leben eine Argumentation nicht entnommen werden“ [12]). Ähnlich sind die Ausführungen an anderer Stelle, wo besonders betont wird, daß es unzulässig erscheine, „aus dem verschollenen Inhalte der Protokolle, die 70 Jahre nicht als Auslegungsmittel benutzt worden seien“, eine Interpretation ableiten zu wollen [13]).

Diesen Einwendungen gegenüber hat v. Seydel [14]) mit Recht bemerkt, daß die Staatsratsprotokolle in zahlreichen Fällen als Interpretationsmittel herangezogen worden seien, also nicht als verschollenes Gut bezeichnet werden könnten. Ebenso wenig könne auch der Wert der Protokolle davon abhängig gemacht werden, daß sie offiziell bekannt gegeben worden seien. Dann entspricht es ganz der Natur der Sache, wie von anderer Seite hervorgehoben wurde [15]), daß die Verhandlungen im Staatsrat und ebenso die Protokolle geheim gehalten wurden, da es sich um eine auf Initiative der Krone dem Lande zu gebende Verfassung gehandelt habe.

Weiter hat man behauptet, in der Sitzung vom 23. Mai habe es sich zunächst nur um untergeordnete Fragen gehandelt, es sei dann „ex abrupto“ die Frage der Zulässigkeit der Verfassungsänderungen vom Kronprinzen aufgeworfen worden. Nur ein einziges Mitglied des Staatsrats, dessen Name nicht genannt sei, habe sich auf diese Frage eingelassen, eine Debatte habe sich gar nicht entsponnen. „Unmöglich könne deshalb eine nur gelegentliche Äußerung des

[12]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1893/94 S. 109 (Abg. Dr. Frh. v. Stauffenberg).

[13]) Stenogr. Berichte der Kammer der Reichsr. 1887/88 Beil. Bd. I. S. 111 (Referent: Dr. v. Neumayr).

[14]) Seydel, a. a. O. S. 243.

[15]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1893/94 Bd. I. S. 121 (Abgeord. Dr. Orterer).

Kronprinzen und eines Staatsrates ausschlaggebend sein, sondern es komme hauptsächlich die Ansicht des ganzen Staatsrats und des Königs selbst in Betracht[16]).

Dem[17]) gegenüber läßt sich anführen, daß nach dem Wortlaute des Protokolls die Bemerkung des Kronprinzen bei dem Tit. II, der gerade von der Reichsverweſung handelt, gemacht wurde und ferner noch in der nur zum Zwecke der Beratung der Verfaſſung einberufenen Sitzung. Es war somit die vom Kronprinzen aufgeworfene Frage wohl am Platze; von einer „gelegentlichen" Äußerung kann gar nicht die Rede sein. An der daraufhin entstandenen Debatte beteiligten sich laut Protokoll mehrere Mitglieder, welche die vom Kronprinzen ausgesprochenen Bedenken behoben. Daß die Namen der in die Debatte eingreifenden Staatsratsmitglieder im Protokoll nicht erwähnt sind, kann wohl der Sache keinen Abbruch tun. Es ist dann auch als sicher anzunehmen, daß die übrigen Staatsratsmitglieder die Ansicht ihrer Kollegen billigten. Denn wären sie entgegengesetzter Ansicht gewesen, so wären sie verpflichtet gewesen, ihre widersprechende Auffassung in der Sitzung selbst auszusprechen. Diese widersprechenden Stimmen würden dann im Protokoll konstatiert sein. Daraus erhellt also, daß die übrigen Staatsratsmitglieder schweigend zugestimmt haben. Denn es ist „nun Rechtens und wird wohl damals Rechtens gewesen sein, daß die Schweigenden zustimmen".

Damit ist zugleich festgestellt, daß der Staatsrat die Absicht hatte, ein Verfassungsänderungsverbot zu erlassen und auch der Ansicht war, die Verfassung statuiere ein derartiges Verbot. Es bleibt somit nur noch übrig, die Ansicht

[16]) Finanzminister v. Riedel im Ausschuß der Abg.-Kammer 1887. Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1893/94 S. 109; 1887/88 S. 69 (Abg. J. Wagner).

[17]) cf. hierzu: Stölzle, a. a. O. S. 37 u. Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1893/94 S. 121 (Dr. Orterer).

des Königs in dieser Frage zu erforschen. Eine ausdrückliche Bemerkung darüber findet sich nicht. Das Staatsratsprotokoll vom 23. Mai ist zwar dem König mit dem Gesetzesentwurf vorgelegt worden. Er hatte also die Möglichkeit, von den in der Staatsratssitzung gepflogenen Verhandlungen Kenntnis zu nehmen. Allein während er die vom Staatsrate vorgeschlagene Abänderung des Tit. VIII, § 4 in dem Signat vom 25. Mai ausdrücklich ablehnte, hat er sich zur Frage der Verfassungsänderung während der Regentschaft nicht ausgesprochen. Es fragt sich nun, wie dieses Schweigen zu deuten ist. Nicht unmöglich wäre es, daß der König die Unrichtigkeit der Ansicht des Staatsrates erkannte, sich darüber aber nicht äußerte, weil er dem Regenten das Recht zu Verfassungsänderungen zugestehen wollte. Stellt man sich auf diesen Standpunkt, so kommt das Staatsratsprotokoll für die Frage der Verfassungsänderung nicht mehr in Betracht.

Doch es erscheint viel näherliegender und wahrscheinlicher, daß der König deshalb sich einer Äußerung enthielt, weil er die im Protokolle niedergelegte Anschauung billigte. Denn zunächst ist zu bedenken, daß der König der Entstehung des Verfassungswerkes und den darauf bezüglichen Arbeiten mit großem Eifer und vielem Interesse gefolgt ist[18]). Er hatte deshalb die im Staatsrate durch die Bemerkung des Kronprinzen hervorgerufene Debatte jedenfalls gekannt. Es ist darum ganz sicher anzunehmen, daß er seiner Ansicht in dieser nicht unwichtigen Frage Ausdruck gegeben hätte, wenn sie mit der Auffassung des Staatsrates und des Kronprinzen, welcher sich dem ersteren anschloß, im Widerspruch gestanden wäre.

[18]) Nach der Kgl. Entschließung vom 16. Febr. 1817 sollten die Protokolle der Ministerialkonferenz dem König, soweit tunlich, vorgelegt werden. (v. Seydel, a. a. O. S. 104.)

Deshalb ist auch v. Seydel zuzustimmen, wenn er behauptet, der bayerische Gesetzgeber habe die Absicht gehabt, während der Dauer der Regentschaft eine Änderung der Verfassung zu verbieten.

ad 2. Ob aber diese Absicht des Gesetzgebers für die Auslegung der Verfassung in Betracht kommt, bedarf einer näheren Untersuchung. Gesetze sind so auszulegen, daß sie dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. Der Wille des Gesetzgebers wird aber in seinem Umfange beschränkt durch den Wortlaut des Gesetzes selbst. Die Auslegung findet da ihr Ende, wo der möglicherweise anderweit erkennbare Wille des Gesetzgebers in dem Gesetze selbst keinen Ausdruck mehr gefunden hat. Es gilt ferner der an anderer Stelle aufgestellte v. Seydelsche[19]) Satz, daß, „wo eine Gesetzesvorschrift nach ihrem Wortlaut zweifellos einen bestimmten Sinn ergibt, es keines Nachweises dafür bedürfe, ob dieser Sinn gewollt sei." Motive und Protokolle über Beratungen anläßlich der Entstehung eines Gesetzes können im allgemeinen für die Auslegung nicht in Frage kommen. Auf sie ist nur dann zurückzugreifen, wenn das Gesetz selbst über die Meinung des Gesetzgebers Zweifel zuläßt. Sonst ist für den Willen des Gesetzgebers nur der Gesetzestext selbst maßgebend.

Die Feststellung, daß der bayerische Gesetzgeber bei Abfassung der Verfassung den Willen hatte, eine Verfassungsänderung während der Regentschaft zu verbieten, genügt also noch nicht. Vielmehr ist noch zu prüfen, ob die Ansicht des Verfassungsgebers, die Verfassungsurkunde enthalte ein derartiges Verbot, die richtige war.

Man hat die Ansicht, die Verfassung statuiere ein Verfassungsänderungsverbot, wie aus dem Staatsratsprotokoll ersichtlich, aus folgenden 3 Gesichtspunkten folgern zu können geglaubt:

[19]) v. Seydel, a. a. O. II. Bd. S. 660.

1. aus dem Tit. X, § 7 der Verfassungsurkunde;

2. aus dem Verfassungseide des Regenten (Tit. II, § 16);

3. aus Tit. II, § 18 mittelst argumentum a minore ad maius.

Die Berufung auf Tit. X, § 7 ist zweifellos unhaltbar und auch von niemandem ernstlich vertreten worden. Die betreffende Bestimmung lautet nämlich:

> „Abänderungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde oder Zusätze zu derselben können ohne Zustimmung der Stände nicht geschehen.
>
> Vorschläge hierzu gehen allein vom Könige aus und nur wenn derselbe sie an die Stände gebracht hat, dürfen diese darüber beratschlagen."

Auf die Worte „allein vom König" stützte man die Behauptung, daß dem Könige, nicht auch dem Regenten das Recht zukomme, Vorschläge zu Verfassungsänderungen zu machen. Doch dies beruht auf einer Verkennung des Sinnes des § 7. Denn der Abs. 1 spricht den Grundgedanken aus, daß alle Änderungen der Verfassung oder Hinzufügung von Zusätzen der Zustimmung der Stände bedürfen. Damit die Stände aber ihre Einwilligung dazu geben können, ist die notwendige Voraussetzung, daß ihnen derartige Vorschläge zur Beratung vorgelegt sind. Denn nur dann „dürfen diese darüber beratschlagen". Dieses Recht nun, Vorschläge zu machen, ist durch § 7 Abs. 2 den Ständen genommen; es ist ein Vorrecht des Königs vor der Ständeversammlung. Man hat also zweifellos in § 7 dem König allein das Recht der Initiative im Gegensatz zur Volksvertretung vorbehalten, nicht aber den Regenten ausschließen wollen, der ja doch während der Regentschaft der Vertreter der Krone den Ständen gegenüber ist. „Allein der König" bedeutet hier soviel wie „allein der König oder Regent". Bestimmt ja doch auch Tit. VII, § 30, daß „der König allein"

die Gesetze sanktioniert und erläßt und natürlich fällt es niemandem ein, zu bezweifeln, daß der Regent befugt sei, namens des Königs Gesetze zu sanktionieren oder zu erlassen.

Durch das Gesetz, die ständische Initiative betreffend, vom 4. Juni 1848 wurde in Art. II[20]) zudem noch der Abs. 2 des Tit. X § 7 der Verfassungsurkunde beseitigt und das Recht der Initiative auch der Ständeversammlung zugestanden[21]).

Aber auch der zweite Beweisgrund, der Hinweis auf den Eid des Regenten vermag die Unstatthaftigkeit der Verfassungsänderung nicht darzutun.

Der Tit. II, § 16 der Verfassungsurkunde legt nämlich dem Regenten die Pflicht auf, unmittelbar nach dem Antritte der Regentschaft folgenden Eid abzulegen:

> „Ich schwöre, den Staat in Gemäßheit der Verfassung und der Gesetze des Reiches zu verwalten, die Integrität des Königreichs und der Rechte der Krone zu erhalten und dem König die Gewalt, deren Ausübung mir anvertraut ist, getreu zu übergeben, so wahr mir Gott helfe und sein heiliges Evangelium."

Natürlich nicht in Frage kommen kann der erste Teil des Schwures, wonach der Regent bei der Verwaltung des Reiches die Verfassung und Gesetze zu beobachten verspricht.

[20]) Bayer Gesetz-Blatt v. 1848 S. 61.

[21]) Ebenso: Dyroff, a. a. O. S. 405; v. Seydel, a. a. O. S. 243; v. Stengel, a. a. O. S. 38; Stölzle, a. a. O. S. 39; Dr. Frh. Leukart v. Weißdorf. Verfassungsurkunde der Königreichs Bayern und die auf die Verfassung bezügl. sonstigen Gesetzen S. 12 und ein Artikel in der Münchener Allgemeinen Zeitung: „die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen in Bayern während der Reichsverweisung" Hanke a. a. O. S. 47; Peterss, a. a. O. S. 51; 1886. Nr. 181.

Denn damit verpflichtet er sich nur, sich nicht in Widerspruch zu setzen mit den bestehenden Gesetzen und in Gemäßheit derselben zu regieren. Würde man darin ein Versprechen, die Verfassung nicht zu ändern, finden, so müßte man dies auch konsequenter Weise auf die „Gesetze des Reiches", also auf Nichtverfassungsgesetze, ausdehnen. Es kann aber kein Zweifel darüber bestehen, daß während der Regentschaft der Erlaß, Aufhebung und Abänderung von einfachen Gesetzen möglich ist. Dazu kommt noch, daß dieser erste Teil der Eidesnorm des Regenteneides sich inhaltlich und fast wörtlich deckt mit dem Eid, welchen die Verfassung dem neuen König auferlegt[22]). Dieser übernimmt dadurch sicherlich nicht die Verpflichtung, die Verfassung nicht zu ändern.

Aber auch dem zweiten Teil der Eidesnorm kann ein absolutes Verfassungsänderungsverbot nicht entnommen werden. Denn unter ein derartiges Verbot könnten allenfalls nur die Verfassungsänderungen fallen, welche „die Integrität des Königreiches und die Rechte der Krone" berühren. Von diesem kämen wiederum diejenigen nicht in Frage, welche eine Erweiterung der Kronrechte bedeuten. Tit. II, § 16 der Verfassungsurkunde enthielte also im günstigsten Falle ein beschränktes Verfassungsänderungsverbot; denn es umfaßte nur diejenigen Änderungen, die eine Schmälerung der Kronrechte und eine Verletzung der Integrität des Königreiches darstellen würden. Denn diese zu erhalten und die ihm anvertraute Gewalt zurückzugeben, dazu hat sich der Regent verpflichtet.

Indes selbst dieses beschränkte Verbot läßt sich nicht aufrecht erhalten. Zunächst wäre zu bedenken, daß der Eid ja doch nur eine Gewissenspflicht dessen begründet, der ihn

[22]) cf. Tit. X, § 1 Verf.-Urk.: „Ich schwöre nach der Verfassung und den Gesetzen des Reiches zu regieren, so wahr mir Gott helfe und sein heiliges Evangelium."

leistet. Dann ist auch der Regent, gleich dem Könige, in erster Linie verpflichtet, das Wohl und Gedeihen des Staates als seine oberste und erhabenste Aufgabe zu betrachten. Nun erheischt es unter Umständen dringend das Interesse des Staates, daß ein Eingriff in die Integrität des Reiches vorgenommen, Kronrechte geschmälert oder gar aufgegeben werden müssen. Liegt eine solche Notwendigkeit vor, so muß auch der Regent befugt sein, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Auch das weitere Gelöbnis, die ihm anvertraute Gewalt dem König getreu zu übergeben, läßt sich nicht im Sinne der bekämpften Ansicht verwerten. Kann ja doch oft gerade im Interesse einer getreuen Rückgabe eine Verfassungsänderung zur Notwendigkeit werden, die Nichtvornahme einer Änderung die Gefährdung und Verletzung der anvertrauten Gewalt zur Folge haben, die erheblicher ist, als sie durch eine zur Verhütung vorgenommene Änderung hervorgerufen worden wäre. Außerdem bedeutet doch dieser letzte Teil der Eidesnorm offensichtlich nur soviel, daß der Regent sich immer seiner Stellung als Vertreter fremder Rechte bewußt bleiben will. Er gelobt damit insbesondere, daß er sich nicht zum Träger der Staatsgewalt aufschwingen, den König nicht verdrängen und die ihm anvertraute Gewalt sich nicht selbst anmaßen wolle, nach dem Vorbilde der Pippiniden gegen die Merovinger.

Mithin liegt auch in Tit. II, § 16 kein Verfassungsänderungsverbot[23]).

So bliebe also nur noch das argumentum a minore ad maius übrig, das die Annahme, die bayerische Verfassung enthielte ein Änderungsverbot, rechtfertigen könnte. Man behauptete nämlich in der damaligen Staatsratssitzung, der

---

[23]) Ebenso: Stölzle, a. a. O. S. 41 ff., M. Allg. Zeitung, a. a. O. Dagegen: E. v. Moy, Lehrbuch des bayerischen Staatsrechts 1840. Bd. I a. S. 182.

Regent könne unmöglich eine Verfassung ändern dürfen, wenn ihm Tit. II, § 18 der Verfassungsurkunde nicht einmal die definitive Besetzung, Neueinführung von Ämtern und Verleihung von Krongütern gestatte. Diese Ansicht vertritt scheinbar Ernst v. Moy[24]). Denn er beruft sich auf „die Natur der Sache durch die Schlußfolgerung a minore ad maius". Auch v. Seydel hält diesen Beweisgrund für erheblich[25]). Es ist ihm ohne weiteres insofern zuzustimmen, daß es sich darum handele, was der Urheber der Verfassung bestimmen wollte. Aber dieser Wille ist eben, wie bereits oben erwähnt, nur aus dem Gesetze selbst zu erforschen. Der Tit. II, § 17 stellt nun klipp und klar die Regel auf, daß der Regent alle Regierungsgewalt prinzipiell ausüben dürfe. Beschränkungen dieser Regel bedürfen einer „besonderen" ausdrücklichen Erwähnung, wie es ja auch in § 18 geschehen ist. Es gilt nun für die Auslegung der Satz, daß alles, was nicht unter die Ausnahme fällt, von der Regel beherrscht werde. Die Ausnahmen sind aber strickte, im engsten Sinne, zu interpretieren. Die Argumentation a minore ad maius würde dazu führen, wie Pözl[26]) mit Recht hervorhebt, den Grundsatz des Tit. II, § 17 in sein Gegenteil zu verwandeln. Denn der Reichsverweser würde dann der Regel nach alle Regierungshandlungen nicht vornehmen dürfen. Nur diejenigen wären zulässig, die nicht wichtiger wären, als die in Tit. II, § 18 aufgezählten.

Das von Stölzle[27]) noch angeführte Gegenargument, daß die Bestimmungen des § 18 sich als Beschränkungen der vollziehenden Gewalt darstellen, während das Verbot der Vornahme einer Verfassungsänderung eine Schranke für

---

[24]) E. v. Moy, a. a. O. S. 182.
[25]) v. Seydel, a. a. O. S. 244.
[26]) Pözl, Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechtes S. 386. Anm. 9.
[27]) Stölzle, a. a. O. S. 41.

die gesetzgebende Gewalt bedeute, ist für die Beweisführung von geringer Bedeutung.

Aus den angeführten Gründen geht wohl hervor, daß auch der letzte Beweisbehelf die Existenz eines Verfassungsänderungsverbotes in der bayerischen Verfassungsurkunde nicht darzutun vermag[28]).

Mithin kommen wir zu dem Ergebnis unser Untersuchungen: Der Gesetzgeber hatte wohl die Absicht, ein Verfassungsänderungsverbot zu erlassen. Er hat es aber unterlassen, eine ausdrückliche Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen. Denn er nahm an, die Verfassung enthalte schon ein derartiges Verbot. Es ist — vielleicht? — mit Hanke[29] zu bedauern, daß die Verfassungsurheber ihrer Meinung nicht den von Tit. II, § 17 der Verfassungsurkunde geforderten Ausdruck gegeben haben. Denn ihre Annahme war eine völlig irrige; sie hat in der Verfassung keinen irgendwie greifbaren Ausdruck gefunden.

Man hat noch zwei weitere Gründe ins Feld geführt, welche das Nichtvorhandensein eines Verfassungsänderungsverbotes in der bayerischen Urkunde beweisen sollen.

Den einen Grund stellt Kohler[30]) auf. Er sucht ihn aus dem Grundsatze herzuleiten, daß jede Interpretation ein rechtlich wirksames Resultat liefern müsse. Nun enthält ja die bayerische Verfassung keine ausdrückliche Bestimmung über die Zulässigkeit einer Verfassungsänderung. Ein solches Verbot ließe sich deshalb nur auf dem Wege der Auslegung gewinnen. Würde man aber andererseits ein solches Verfassungsänderungsverbot aus den Bestimmungen der Verfassung auch herausinterpretieren können, so wäre das Er-

---

[28]) Ebenso: Stölzle, a. a. O. S. 40 u. 41, Dyroff, a. a. O. S. 405 u. a. m.

[29]) Hanke, a. a. O. S. 47.

[30]) Kohler, a. a. O. S. 5. und Stölzle, a. a. O. S. 45.

gebnis der Auslegung nach der Ansicht Kohlers und aller derer[31]), die gleich ihm ein Verfassungsänderungsverbot für unverbindlich halten, ein unbrauchbares. Daß der Gesetzgeber aber eine rechtsunwirksame Vorschrift treffen wollte, darf man ihm nicht zumuten und deshalb wäre eine derartige Interpretation abzulehnen.

Diese Beweisführung kann für uns schon um deswillen nicht in Betracht kommen, da wir kein Bedenken tragen, ein Verfassungsänderungsverbot für vollwirksam zu erachten[32]).

Dann hat man sich noch auf Tit. II, § 18 der Verfassungsurkunde bezw. auf die ihm zugrunde liegende ratio legis berufen. Dieser Gesichtspunkt wurde zuerst vom Abgeordneten J. Wagner hervorgehoben[33]). Die Argumentation läuft darauf hinaus, die ratio legis könne bei der Statuierung des § 18 nur die gewesen sein, daß man die Rechte, welche nach der Emanation der Verfassungsurkunde der freien Willkür des Königs verblieben, nicht in gleichem Umfange und uneingeschränkt dem Regenten überlassen wollte. Dieser Grund trifft aber bezüglich einer Verfassungsänderung nicht zu. Denn in diesem Punkte ist auch der König nicht unbeschränkt, sondern an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden.

Nun ist ja freilich richtig, daß man nur solche Rechte, die dem König zur freien Verfügung verblieben, dem Regenten durch § 18 entzogen hat. Aber man hat nicht alle diese Rechte dem König ausschließlich vorbehalten. Es sind vielmehr nur diejenigen Rechte dem Regenten genommen, durch deren mißbräuchliche Benützung der Regent eine Gefährdung der Kronrechte herbeiführen könnte. Der Hinweis auf die ratio legis des § 18 verliert auch dann seine Be-

[31]) cf. oben Kapitel 3 S. 14 ff.

[32]) cf. oben Kapitel 3.

[33]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1887/88 S. 69.

deutung, wenn man annimmt, daß der König die in dem Protokolle vom 23. Mai niedergelegte Ansicht des Staatsrats teilte. Denn dann steht ja fest, daß der Gesetzgeber ein Verfassungsänderungsverbot schaffen wollte. Diese Annahme wird aber wohl unerläßlich sein[34]).

Die Existenz eines Verfassungsänderungsverbotes andererseits könnte man allenfalls noch nachzuweisen suchen durch den Einwand, daß bei der Zulässigkeit von Verfassungsänderungen während der Regentschaft der Reichsverweser die ihm in § 18 auferlegten Schranken leicht beseitigen könne. Sehr wahrscheinlich war der Gedankengang des Gesetzgebers folgender: Wenn ich dem Regenten in § 18 als Abweichung von dem in § 17 ausgesprochenen Prinzip Beschränkungen auferlege, so ist doch ganz selbstverständlich damit zum Ausdruck gebracht, daß ihm damit auch die Befugnis entzogen sein soll, diese Schranken nach Belieben zu beseitigen. Denn dann wären ja die Beschränkungen tatsächlich fast bedeutungslos, da ja der Regent jeden Augenblick diese Bande lösen und so die Absicht des Gesetzgebers vereiteln könnte.

Dieser Einwand wäre natürlich höchstens imstande, ein beschränktes Verfassungsänderungsverbot zu rechtfertigen. Es könnte von diesem Gesichtspunkte aus dem Regenten nur untersagt sein, solche Verfassungsänderungen vorzunehmen, die eine ganze oder teilweise Beseitigung der in § 18 festgelegten Schranken bedeuten würden. Denn nur sie würden mit der Absicht des Verfassungsgebers im Widerspruch stehen.

Es läßt sich nun zwar nicht in Abrede stellen, daß diese letzte Argumentation manches für sich hat, wenn sie auch nicht zwingend ist. So ließe sich gegen sie anführen, daß der Regent doch nicht ganz ohne weiteres die ihm gezogenen Schranken beseitigen kann. Es liegt zweifellos eine Erschwerung in der Notwendigkeit, den schwerfälligen Apparat

[34]) cf. oben S. 28 und Stölzle, a. a. O. S. 44 u. 45.

der Verfassungsgesetzgebung in Bewegung zu setzen, die Mitwirkung und Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren zu erwirken. Dann sind ja auch dem Könige Schranken errichtet, wie z. B. in Tit. III, § 3 der Verfassungsurkunde und doch wird niemand bestreiten, daß er berechtigt ist, darauf bezügliche Verfassungsänderungen zu beantragen.

Von diesem an letzter Stelle angeführten Einwand abgesehen, der vielleicht, wenn auch nicht notwendig zwingend, die Änderung der Verfassung in beschränkter Weise untersagen könnte, haben sich alle Momente, welche die Unstatthaftigkeit einer Verfassungsänderung dartun sollten, als unhaltbar erwiesen und wir können mithin das Endresultat unserer Darlegungen mit Bezug auf das bayerische Recht in den Satz zusammenfassen:

„Der Reichsverweser ist gleich dem Könige zu Verfassungsänderungen auf verfassungsmäßigem Wege befugt."

Dieses Ergebnis ist umso erfreulicher, ohne daß bei dessen Auffindung der Wunsch Vater des Gedankens war noch sein durfte, als bei den detaillierten Bestimmungen der bayerischen Verfassung mit den vielen Beilagen und Anhängen, die Bestandteile der Verfassung bilden, ein derartiges Verbot in seiner Durchführung bei längerdauernder Regentschaft leicht zu Schwierigkeiten und schlimmen Folgen führen könnte.

Etwaige Beschränkungen des Regenten hinsichtlich der Verfassungsänderungen könnten überhaupt nur für das bayerische Staatsrecht Geltung beanspruchen, nicht aber für das Reichsrecht. Es nimmt der Regent hinsichtlich der Stimmführung im Bundesrat keine andere Stellung ein wie der König. Zunächst ist zu bemerken, daß ein Schluß a minore ad maius schon um deswillen ausgeschlossen ist, weil die bayerische Verfassung diesen Fall gar nicht im Auge haben konnte. Wenn es ferner zwar Sache des Landesrechts ist, zu be-

stimmen, wer die Rechte der Krone im Reiche wahrzunehmen hat, so ist es doch andererseits ausschließlich Aufgabe der Reichsverfassung, die Stellung der Einzelstaaten, ihre Rechte und Pflichten als Bundesmitglieder festzusetzen. Nun bleibt zwar während der Regentschaft der König Träger der Bundesmitgliedschaft, dem Regenten liegt es nur ob, die dem König als Bundesmitglied zustehenden Rechte auszuüben. Wie es nun nicht angeht, den König landesrechtlich in Bezug auf die Abstimmung im Bundesrat zu binden, so ist es auch unzulässig, den Regenten in der Ausübung der dem König im Verhältnis zum Reiche zustehenden Rechte einzuengen. Es wäre dies ein Übergriff des Landesrechtes in die Kompetenz des Reichsrechtes. Man würde dem Bundesrat ein Mitglied aufdrängen, das in der Wahrnehmung seiner Interessen zeitweilig beschränkt wäre, dem nur eine geminderte Verfügungsfähigkeit zustünde[35]).

5. Kapitel.

Standpunkt der Praxis, insbesondere des Landtags in Bayern in dieser Frage.

Bisher wurde die Frage der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während bestehender Regentschaft nur vom theoretischen Standpunkte aus behandelt. Es dürfte aber auch von Interesse sein, wie sich die Praxis, insbesondere der bayerische Landtag hierzu verhält[1]). Doch sei zugleich darauf hingewiesen, daß die Stellung der Praxis sowie des Landtags zu dieser Frage für deren Entscheidung keineswegs von ausschlaggebender Bedeutung ist und Theorie und Praxis gar wohl in Widerspruch stehen könnte.

[35]) v. Seydel, a. a. O. S. 240 Anm. 7.

[1]) cf. hierzu: Stölzle, a. a. O. S. 6 ff. und Dyroff, a. a. O. S. 403 und 404.

Als im Jahre 1886 die Regentschaft in Bayern ins Leben trat, fand sich bald Gelegenheit, dieser Frage näher zu treten. Denn es zeigte sich schon frühzeitig, daß die Schranken, welche die Verfassung dem Regenten zog, auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden konnten. Sie mußten notgedrungen ungesunde Zustände schaffen und ein gedeihliches Fortschreiten des Staates unterbinden. So wurde die Notwendigkeit nach Abhilfe dringendes Bedürfnis im Interesse des Staatswohls.

Dieser Auffassung konnte sich auch die Praxis nicht verschließen und schon im Juni 1886 brachte die Staatsregierung der Abgeordnetenkammer den „Entwurf eines Gesetzes, den Vollzug des § 18 Tit. II der Verf.-Urk. betreffend“[2]), in Vorlage. Dieser wurde einem besonderen Ausschuß von 14 Mitgliedern in der Sitzung vom 14. Juni 1886 zur Beratung überwiesen[3]). Aber noch bevor es zu einer Beratung in einer Plenarsitzung kam, — der Ausschuß hatte Abweisung beantragt[4]) — wurde der Entwurf von den kgl. Ministerien zurückgezogen[5]).

Aber schon in der ersten Sitzung des Jahres 1887 wurde ein Entwurf, der in seinem wesentlichen Inhalt dem des Vorjahres gleichkam, vom Finanzminister von Riedel wieder eingebracht. Auf Antrag des Abgeordneten Walter überwies man ihn in der 5. Sitzung einem Ausschuß von 14 Mitgliedern, der sich unter dem Vorsitz des Abgeordneten Ruppert konstituierte[6]).

[2]) Beil. Bd. X der Verhdlgen. der Kammer der Abgeord. 1885/86 S. 445. Beil. Nr. 557.

[3]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1885/86 Bd. VI S. 796 u. 797.

[4]) Beil. Bd. X. der Verhdlgen. der Kammer der Abgeord. 1885/86. S. 448 Beil. Nr. 561.

[5]) Stenogr. Berichte der Kammer d. Abgeord. 1885/86 Bd. VI S. 801.

[6]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1887/88 Bd. I S. 5, 52 u. 56.

Die 7. Sitzung vom 1. Oktober 1887 brachte bereits eine Plenarberatung über den Entwurf. Bei dieser Gelegenheit wurde die Frage der Verfassungsänderung kurz gestreift.

Der Berichterstatter des Ausschusses, Abgeordneter Walter, betonte, daß der Ausschuß den Entwurf für eine authentische Interpretation hielte in Bezug auf § 18 Tit. II der Verfassungsurkunde. Es sei zwar im Ausschuß auch die Frage aufgeworfen worden, ob zwischen authentischer Interpretation und Verfassungsänderung ein Unterschied sei. Ob aber unter der Regentschaft eine Verfassungsänderung zulässig sei, diese Frage habe man offen gelassen, weil die Erörterung dieser Frage über den Rahmen der gegenwärtigen Vorlage hinausginge[7]). Man hat also absichtlich die Frage der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung unentschieden gelassen, um den vorgelegten Gesetzesentwurf nicht zu gefährden.

Den Ausführungen Walters gegenüber führte dann in der Plenarsitzung Abgeordneter Wagner[8]) aus, daß es sich seiner Meinung nach zwar nicht um eine authentische Interpretation, sondern um eine Änderung der Verfassungsurkunde im vorliegenden Falle handle. Aber auch eine Verfassungsänderung erachte er für zulässig aus folgenden Gründen:

Zunächst entscheide das Staatsratsprotokoll vom 23. Mai seinem Inhalte nach gar nichts; denn es werde lediglich gesprochen von einer Unterredung des damaligen Kronprinzen mit einem Staatsrate und es käme doch lediglich darauf an, welche Ansicht der König in Bezug auf die Auslegung hatte.

Dann sei der Hinweis auf den Schlußsatz des § 7 Tit. X absolut unzutreffend, weil dort das Recht des Königs in Gegensatz zur Ständeversammlung gebracht sei, nicht zum Regenten.

---

[7]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1887/88 Bd. I S. 68.

[8]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1887/88 Bd. I S. 68 u. 69.

Der dritte Grund liege darin, daß nach den Ausführungen des Finanzministers v. Riedel die Verfassung bereits am 22. Mai sanktioniert sei, während das Staatsratsprotokoll erst vom 23. Mai stamme.

Schließlich spreche auch die dem Tit. II, § 18 zu Grunde gelegte ratio legis gegen die Existenz eines Verfassungsänderungsverbotes.

Endlich stelle auch der § 18 ein ius singulare dar, das nicht extensiv interpretiert werden dürfe.

Alle diese Gründe sind bereits im vorgehenden Kapitel eingehend gewürdigt worden, so daß es unnötig ist, hier nochmals darauf einzugehen.

Abgeordneter Wagner meint ferner, wenn eine Streitfrage über die Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Regentschaft bestehe, so bliebe nur die authentische Interpretation übrig als Mittel, diesen Streit zu entscheiden. Denn sie werde auf allen Seiten des Hauses als zulässig erkannt.

Doch dies dürfte nicht zutreffend sein. Denn zwischen der authentischen Interpretation eines Gesetzes und einer Verfassungsänderung läßt sich ein Unterschied nicht aufstellen. Aufgabe der authentischen Interpretation ist es nicht, den Inhalt der Gesetze darzustellen und klarzulegen. Diese Arbeit fällt der doktrinellen Auslegung zu, welche von Wissenschaft und Praxis vorgenommen wird. Die authentische Interpretation, sei sie extensiv oder restriktiv, ermittelt stets einen anderen Rechtssatz aus dem Gesetz als den in demselben enthaltenen. Sie ist also Setzung neuen Rechtes[9]).

Dieser Grundsatz gilt natürlich auch für das bayerische Staatsrecht. Dabei kommt ferner noch in Betracht, daß nach bayerischem Staatsrecht nur derjenige die Verfassung

[9]) cf. hierzu: Eisele, Unverbindlicher Gesetzesinhalt. Archiv für civilistische Praxis. Bd. 69. S. 303 ff. 1886.

authentisch interpretieren kann, der sie auch aufheben oder abändern kann. Denn Tit. VII, § 2 der Verfassungsurkunde verlangt ausdrücklich auch für den Erlaß einer authentischen Erläuterung eines Gesetzes die Einhaltung der für das Zustandekommen oder die Abänderung eines Gesetzes vorgeschriebenen Formen.

Um nun wieder zu dem Entwurf des Erläuterungsgesetzes zu § 18 Tit. II zurückzukehren, so wurde derselbe einstimmig angenommen.

Bei der Beratung über denselben in der Kammer der Reichsräte machte der Referent Dr. v. Neumayr[10]) in dem vereinigten 1. und 3. Ausschuß der Kammer der Reichsräte die Bemerkung, es liege bloß eine authentische Interpretation vor; aber nach seiner Überzeugung lasse die bayerische Verfassung auch Änderungen zu. Denn der Inhalt der von Seydel herangezogenen Aktenprotokolle führe keineswegs mit Notwendigkeit zu den gezogenen Konklusionen und dann könnten die Aktenprotokolle nie als Interpretationsquelle dienen, da sie nicht veröffentlicht und über 70 Jahre nicht als Auslegungsmittel benützt seien.

Das Plenum der Reichsratskammer nahm am 24. Oktober 1887 den Entwurf an, indem es sich ebenfalls auf den Standpunkt stellte, es liege bloß ein Erläuterungsgesetz vor[11]).

„Wenn man nun auch bei den Verhandlungen über dieses Gesetz im Landtag über die Frage der Verfassungsänderung den Kopf in den Sand gesteckt hat“[12]), so hat man doch zweifellos durch das Gesetz eine Verfassungsänderung vorgenommen. Dafür spricht zunächst der Um-

---

[10]) Beil. Bd. I S. 99 ff. der Verhdlgen. der Kammer der Reichsr. 1887/88.

[11]) Protok. Bd. I S. 109 der Verhdlgen. der Kammer der Reichsr. 1887/88.

[12]) v. Seydel, a. a. O. S. 247.

stand, daß das Gesetz vom 26. Oktober 1887 sich selbst als Verfassungsgesetz bekennt, indem es am Eingange selbst die Einhaltung der nach Tit. X. § 7 vorgeschriebenen Formen feststellt. Dann ist ja, wie oben näher ausgeführt, jede authentische Interpretation einer Verfassungsänderung gleichzuachten. Endlich läßt sich, wie Stölzle eingehend dargetan hat, der Nachweis erbringen, daß das Gesetz über den Rahmen einer Auslegung weit hinausgeht, daß es sachlich eine Verfassungsänderung darstellt[13]).

Doch diese Verfassungsänderung ist nicht die einzige geblieben. Denn auch die Finanzgesetze vom 27. März 1888, 5. Mai 1890, 26. Mai 1892, 24. Juni 1894, 17. Juni 1896, 15. Juni 1898, 30. Juni 1900, 10. August 1902, 11. August 1904 stellen in ihrem § 13 eine Verfassungsänderung dar[13]). Dies erhellt schon rein äußerlich der Umstand, daß am Eingange besonders hervorgehoben ist, daß bezüglich des § 13 Abs. 1 die für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen gewahrt sind. Aber auch seinem Inhalte nach stellt der § 13 eine Verfassungsänderung dar. Denn nach der IX. Verfassungsbeilage bildet der Wohnungsgeldzuschuß zweifellos einen Gehaltsbestandteil, während der § 13 der einzelnen Finanzgesetze gerade das Gegenteil bestimmt in den Worten:

„Die in den Etats der sämtlichen Staatsministerien für die in pragmatischer Eigenschaft angestellten Staatsdiener vorgesehenen Wohnungsgeldzuschüsse bilden keine Gehaltsbestandteile der Beamten im Sinne von § 5, 8 und 23 des Ediktes über die Verhältnisse der Staatsdiener und haben deshalb bei Bemessung der Pension für die Staatsdiener und ihre Relikten nicht in Betracht zu kommen."

Eine entsprechende Bestimmung enthält das Gesetz vom 19. Dezember 1895, den Hauptetat der Militärverwaltung

[13]) cf. hierzu: Stölzle, a. a. O. S. 10 ff. v. Seydel, a. a. O. S. 247, 248.

betreffend, in seinem Art. 2 für die zum Richteramte berufenen Auditeure.

Weiter ist hierher zu zählen das Gesetz vom 15. Juni 1898, die Gesetzgebungsausschüsse zur Behandlung neuer Justiz- und Steuergesetze betreffend.

Von den aus Anlaß oder in Ausführung der Reichsgesetze erlassenen Gesetzen enthalten Verfassungsänderungen:

1. Das Gesetz, das Unschädlichkeitszeugnis betreffend vom 15. Juni 1898 in seinen Art. 14—16, 18.

2. Das Ausführungsgesetz zum B.G.B. vom 9. Juni 1899 in seinen Art. 135, 139, 140, 166, IX; 171, V, XI; 174[14]).

3. Gesetz vom 9. Juni 1899, die Ablösung der Steuer-, Umlagen- und Zollfreiheit der Standesherrn betreffend.

In der neuesten Zeit stellt das Gesetz vom 4. Juli 1904, die Abänderung einiger Bestimmungen über den Geschäftsgang des Landtages betreffend, eine Verfassungsänderung dar.

Die Kammer der Abgeordneten fand späterhin am 10. und 12. Oktober 1893 noch einmal Gelegenheit, sich mit der Frage der Zulässigkeit der Verfassungsänderung näher zu befassen, als vom Abgeordneten Grillenberger und Genossen ein Antrag, die Vorlage eines neuen Landtagswahlgesetzes betreffend, in die Abgeordnetenkammer eingebracht wurde[15]).

Für diesen Antrag war die Entscheidung der Frage präjudiziell, ob eine Verfassungsänderung statthaft sei oder nicht, da das Wahlgesetz ein Verfassungsgesetz darstellt. An der über diese Frage entstandenen Debatte nahmen verschiedene Abgeordnete teil. Es erklärten sich davon für die Zulässigkeit einer Verfassungsänderung die Abgeordneten:

---

[14]) cf. hierzu: Protokolle des Gesetzgebungsausschusses. Beil. Bd. 20, 2. der Verhdlgen. der Kammer der Abgeord. S. 578 ff.

[15]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1893/94 Bd. I S. 98 ff.

Grillenberger, Freiherr Dr. v. Stauffenberg, Dr. Ratzinger, Wagner, Fischer, Dr. Schädler, Frikinger, während sich Abgeordneter Geiger und Dr. Orterer, auf die Autorität v. Seydels gestützt, dagegen aussprachen.

v. Stauffenberg erging sich in längeren Ausführungen über diese Frage, wobei er insbesondere den Wert der Protokolle als Auslegungsmittel angriff. Vor allem betonte er dabei, daß das Staatsratsprotokoll vom 23. Mai 1818 schon deshalb nicht in Betracht kommen könne, weil nach einer Äußerung des Finanzministers v. Riedel in einem Ausschuß des Jahres 1887 die Verfassung bereits am 22. Mai 1818 ihre Sanktion erhalten habe.

Gegen diese Auseinandersetzungen wendete sich vor allem Dr. Orterer, der in eingehender, sachlicher Begründung die Irrtümer dieser Ansicht aufdeckte.

Schon vorher hatte Abgeordneter Geiger seine Ansicht über die Unstatthaftigkeit einer Verfassungsänderung darzulegen versucht. Er stützte sich dabei hauptsächlich auf § 18 Tit. II der Verfassungsurkunde und auf das argumentum a minore ad maius. Um seine Ansicht besonders klar und deutlich zu machen, bediente er sich folgenden Beispieles des bürgerlichen Lebens:

„Denken Sie, meine Herren, der Eigentümer eines Hauses geht auf Reisen, er bleibt längere Zeit weg, bestellt einen Verwalter seines Hauses, übergibt ihm die Verwaltung des Hauses und er teilt ihm eine schriftliche Instruktion. In dieser Instruktion verbietet er dem Verwalter des Hauses, daß während seiner Abwesenheit die Façade des Hauses geändert, daß irgend ein Fenster ausgebrochen wird u. s. w. Daß der Verwalter einen Umbau des Hauses nicht vornehmen dürfe, davon steht in der Instruktion gar nichts. Wer ist nun unter Ihnen, der der Meinung wäre, daß, weil von diesem Punkte nichts in der Instruktion steht, der Verwalter den Umbau des Hauses vornehmen dürfe, und

gerade deshalb würde ja das Verbot, die Façade zu ändern, einen Stein herauszunehmen und eine neue Fensteröffnung zu machen, geradezu gegenstandslos sein; denn wer berechtigt ist, den Umbau des Hauses vorzunehmen, ist sohin in der Lage, die Façade zu ändern u. s. w. Das ist m. E. klar."

Diesem Vergleiche gegenüber ist zu bemerken, daß es zunächst im allgemeinen nicht wohl angängig ist, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verhältnisse gegenüberzustellen.

Dann ist für die Rechte des Hausverwalters einzig und allein maßgebend das zwischen ihm und dem Hauseigentümer bestehende Vertragsverhältnis, also willkürliche Vereinbarung. Der Hauseigentümer kann die ihm kraft seines Eigentums zustehenden Rechte nach seinem freien Ermessen ihrem Umfange und Inhalt nach in größerem oder geringerem Grade übertragen. Die Vermutung spricht hierbei gegen die Rechte des Verwalters. Ganz anders steht es beim Regenten. Dessen Befugnisse regelt ausschließlich das Gesetz. Die Rechtsnatur der Regentschaft und ihr Zweck stellen den Reichsverweser prinzipiell in seinen Befugnissen dem Herrscher selbst gleich. Die Vermutung spricht für seine Vollgewalt.

Wenn sich nun auch die Abgeordneten Geiger und Dr. Oerterer gegen die Verfassungsänderung ausgesprochen haben, so geben doch beide in ihren Darlegungen in gewissen Fällen die Möglichkeit einer Verfassungsänderung ausnahmsweise zu. So bemerkte Abgeordneter Geiger[16]): „Nun kann ich mir allerdings einen Fall denken, in welchem der Jurist dem Politiker auszuweichen hat. Es ist das nämlich der Fall, wenn das Wohl des Landes im engsten Sinne, wenn die Existenz, der Fortbestand unseres Staates von einer Änderung der Verfassung abhängen würde. In diesem Falle würde auch der Jurist mit dem Politiker gehen,

[16]) ebenda S. 107.

denn er würde sagen, das war jedenfalls nicht die Absicht des Gesetzgebers, des Gebers der Verfassung, daß wegen des Verbotes der Änderung der Verfassung der Staat selbst in Gefahr geraten solle." Ähnlich bemerkte Dr. Orterer[17]): „Wir wissen sehr gut, daß, wenn die salus publica, ich will damit sagen, der Bestand unseres geliebten Vaterlandes irgendwie in ernste Gefährdung käme, der Jurist dem Politiker auszuweichen habe."

Es ist damit, wie Stölzle[18]) meint, keineswegs zugegeben, daß die Verfassung jederzeit geändert werden könne. Denn es würde in jedem einzelnen Falle eine Abweichung vom Rechte vorliegen. Deshalb wäre immer sorgfältig zu prüfen, ob eine genügende Grundlage dazu gegeben wäre und wenn die Entscheidung hierüber auch den gesetzgebenden Faktoren zukäme, so müßten diese sich doch immer der Ausnahme von der Regel bei der Entscheidung bewußt bleiben.

Die Staatsregierung hatte bis jetzt zur Verfassungsänderungsfrage noch keine bestimmte Stellung eingenommen. Nur bei der Behandlung der Placetfrage[19]) in der Kammer der Abgeordneten hatte der Kultusminister v. Lutz einmal geäußert: „Daß aber der Weg (scil. einer Verfassungsänderung) nicht betretbar ist, brauche ich Ihnen nicht des Näheren auszuführen, die Gründe sind Ihnen selbst bekannt." Bei der nämlichen Gelegenheit führte Finanzminister v. Riedel aus: „Wenn auch dermalen Abänderungen der Verfassung nicht unbedingt ausgeschlossen sind, wird man doch Anstand nehmen müssen, Rechte, welche dem König unmittelbar in der Verfassung vorbehalten sind, während der Reichsverweisung aufzuheben oder zu ändern."

Auf die in den Sitzungen vom 10. und 12. Oktober 1893

[17]) ebenda S. 120.

[18]) Stölzle, a. a. O. S. 20

[19]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1889/90 Bd. IV S. 156. 165.

des öfteren gemachten Aufforderungen an die Staatsregierung, ihre Ansicht in dieser Frage zu präzisieren, gab Staatsminister v. Feilitzsch am 12. Oktober folgende Erklärung ab[20]):

„Die Erklärung meinerseits geht dahin, daß in der Verfassung eine Bestimmung darüber in präzisen Worten nicht enthalten ist und daß bei dieser Lücke in der Verfassung jedenfalls die eine Anschauung im bejahenden Sinne und die andere im verneinenden Sinne geltend gemacht und auch begründet werden kann. Wenn man sich dabei auf Protokolle, Erklärungen 2c. bezieht, so sind diese Produkte jedenfalls nicht so maßgebend, daß daraus eine ganz bestimmte Entscheidung dieser hochwichtigen Frage deduziert werden kann. Es sind lediglich Interpretationsbehelfe. M. E. hat die kgl. Staatsregierung zur Zeit eigentlich keinen Anlaß, in diese Frage einzutreten, wird aber eintreten müssen, sobald der Fall sich ergibt, daß ein Verfassungsgesetz notwendig werden sollte und sie wird dann jedenfalls Stellung nehmen. Aber heute könnte ich mich bei einer so wichtigen Frage weder in diesem noch in jenem Sinne aussprechen. Das kann ich jedoch bemerken, daß, wenn von einer Seite gesagt wird, daß es gegen den Geist der Verfassung ist, eine Verfassungsänderung während der Regentschaft als zulässig zu erklären, diese Anschauung jedenfalls viel für sich hat. Ich möchte dem andererseits beifügen, daß, wenn ein Gesetz von den drei in Bayern maßgebenden Faktoren auch während der Regentschaft erlassen wird, und zwar ein Gesetz, durch welches die Verfassung geändert wird, daß dies dann unbedingt vollständige Gültigkeit hat und daß dessen rechtmäßige Erlassung nicht angezweifelt werden kann, indem die drei Gesetzgebungsfaktoren jedenfalls dazu berufen sind, Gesetze zu erlassen, welche auch teilweise eine Verfassungsänderung

[20]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1893/94 Bd. I. S. 133.

erheischen; und die kgl. Staatsregierung steht ferner auf dem Standpunkte, daß, wenn eine zwingende Notwendigkeit, ein Notstand oder die salus publica in Frage steht, sie sich nicht auf den vorhandenen Buchstaben des Gesetzes bezw. auf den nicht vorhandenen Buchstaben des Gesetzes stützen wird."

Der im Jahre 1893 abgelehnte Antrag, die Vorlage eines Landtagswahlgesetzes betreffend, wurde im Jahre 1895 wieder eingebracht. Bei dessen Beratung in der Sitzung vom 25. und 26. Oktober[21]) wurde auch die Frage der Verfassungsänderung wieder gestreift. Doch wurden bei den dazu gemachten Darlegungen neue Gesichtspunkte nicht zu Tage gefördert[22]). Man wies den Abgeordneten Geiger und Dr. Orterer gegenüber, welche sich im Jahre 1893 auf die Autorität v. Seydels gestützt hatten, auf dessen Schwenkung in der Auffassung dieser Frage hin[23]) und Dr. Günther führte als Gegengewicht gegen v. Seydel eine Inauguraldissertation von Dr. Stölzle an, welcher diese Frage vom Standpunkt des bayerischen Rechtes eingehend behandelt und eine Verfassungsänderung für zulässig erklärt[24]). Am Schlusse weist noch Freiherr v. Feilitzsch darauf hin, daß beim Vorliegen einer zwingenden Notwendigkeit gegen eine Verfassungsänderung keine Bedenken bestünden

[21]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1895/96 Bd. V. S. 261 ff.

[22]) Es äußerten sich dazu: Grillenberger, Dr. Ratzinger Seyboth, Dr. Günther, Dr. Orterer, Dr. Schädler und Frh. v. Feilitzsch.

[23]) v. Seydel, a. a. O. 1. Aufl. Bd. I S. 478 u. 2. Aufl. Bd. I. S. 245 ff.

[24]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1895/96 Bd. V. S. 283. Dr. Günther: „Es ist in jüngster Zeit eine sehr interessante Schrift über Verfassungsänderungen unter der Regentschaft von einem Rechtsanwalt in Schwaben, Dr. Stölzle, eine Inaug.-Diss. der Universität Erlangen erschienen und gerade dadurch, daß eine hochgeachtete Hochschule bezw. deren juridische Fakultät, die vom Verfasser

und fährt dann wörtlich fort[25]): „Und darin, glaube ich, meine Herren, sind alle einig, in diesem hohen Hause, daß man, wenn eine salus publica in Frage steht, jedenfalls nicht wegen der erwähnten Kontroverse Verhältnisse eintreten läßt, welche absolut saniert werden müssen."

Da der Antrag, die Vorlage eines neuen Landtagswahlgesetzes betreffend, der im Jahre 1895 zum zweitenmale eingebracht wurde, das Schicksal seines Vorgängers aus dem Jahre 1893 teilte, wurde er im Jahre 1897 wiederholt und von neuem eingebracht. Hierbei war zwar ein Anlaß gegeben, auf die Frage der Verfassungsänderung näher einzugehen, aber man ist dem absichtlich aus dem Wege gegangen.

Im Laufe der Verhandlungen nämlich über das neue Wahlgesetz in den Sitzungen vom 19. und 20. Oktober äußerten sich neben anderen Rednern[26]) auch der k. Staatsminister Freiherr v. Feilitzsch[27]) dahin unter Hinweis auf die schon im Jahre 1893 und 1895 gemachten Äußerungen, daß man zu einer Verfassungsänderung wird schreiten können, wenn ein „dringendes Bedürfnis" vorliegt, wenn die salus publica in Frage steht, doch müsse das Bedürfnis so dringlich sein, um eine Verfassungsänderung in dem einen oder anderen Punkte als notwendig erscheinen zu lassen und das sei eine quaestio facti im einzelnen Falle.

Im gleichen Jahre äußerte sich dann auch der Ministerpräsident Dr. Freiherr v. Crailsheim, wie der Referent

ausgesprochenen Ansichten durch ihr Votum, in dem sie ihm die Würde eines Doktor beider Rechte erteilte, wenn auch nicht unumwunden als sachlich berechtigt, so doch in ihrer Art vollständig berechtigt und diskutabel anerkannt hat . . ."

[25]) ebenda S. 291.

[26]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1897/98 Bd. VIII. (Grillenberger, Dr. Schädler, Dr. Orterer, Dr. Cafselmann, v. Fischer, Dr. Ratzinger.)

[27]) ebenda S. 242.

„zum Etat des kgl. Hauses und Hofes für ein Jahr der XXIV. Finanzperiode", der Abgeordnete Landmann berichtete[28]), im Finanzausschusse der Abgeordnetenkammer ebenfalls in dem Sinne, „daß er eine Änderung der Verfassung allerdings gesetzlich für zulässig erachte, wenn eine solche absolut notwendig ist, wenn es sich insbesondere um die salus publica handelt.

In der Sitzung vom 11. Januar 1902, als es sich um die Frage handelte, ob nicht durch eine Verfassungsänderung eine Geschäftsvereinfachung des Landtags herbeigeführt werden könne, bemerkte Staatsminister v. Feilitzsch[29]) hinwiederum, daß „man zu einer Verfassungsänderung nur dann gehen soll, wenn dieselbe absolut geboten erscheint; und wenn der Landtag bei der Prüfung der Geschäftsordnung zu der Anschauung kommt, daß ohne Änderung der Verfassung eine Besserung nicht eintritt, so haben wir den Beweis, daß hier notwendig eine Änderung der Verfassung eintreten muß und daß wir eben ohne diese nicht weiter kommen."

Als man dann im Jahre 1903/04 hinwiederum in der Abgeordnetenkammer über eine Änderung des Geschäftsganges und im Zusammenhang damit über eine Änderung des Tit. VII, § 4 der Verfassungsurkunde beriet[30]), wurde die Frage der Zulässigkeit einer solchen Verfassungsänderung gar nicht mehr berührt. Man ging eben von der selbstverständigen Voraussetzung aus, daß sie statthaft sei.

Die gleiche Ansicht bestand auch in der Reichsratskammer[31]). Denn Reichsrat Dr. v. Bechmann berichtete

[28]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1897/98 Bd. IX. S. 552.

[29]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. 1901/02 Bd. VII. S. 318.

[30]) Dyroff, a. a. O. S. 404.

[31]) Stenogr. Berichte der Kammer der Reichsräte 1903/04 Bd. III. S. 51.

als Referent über die „Beratungen des vereinigten 1. und 3. Ausschusses der Kammer der Reichsräte über den Beschluß der Abgeordnetenkammer, eine Änderung einiger Verfassungsbestimmungen und der Geschäftsordnung betreffend", ganz zutreffend, daß der Standpunkt, „es sei eine Verfassungsänderung zulässig, aber nur in ganz besonders dringenden Fällen, in welchen das Staatswohl solche dringend verlange", bereits aufgegeben sei. Denn die vorgeschlagenen Änderungen seien nicht durch das Wohl des Staates ausschließlich bedingt. Diesen Ausführungen wurde von keiner Seite widersprochen und somit ist diese Auffassung wohl mit Recht als die der Reichsratskammer zu betrachten.

Wir kommen damit zu dem Ergebnis, daß die Praxis seit des Bestehens der Regentschaft schon verschiedentlich Verfassungsänderungen vorgenommen hat und daß auch nach der gegenwärtig herrschenden Ansicht des Landtages wie der kgl. Staatsregierung Verfassungsänderungen während der Regentschaft durchaus zulässig sind.

6. Kapitel.

Änderung der Thronfolgeordnung durch eine Verfassungsänderung während der Regentschaft.

Nachdem die Frage nach der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Regentschaft im allgemeinen erörtert und im bejahenden Sinne beantwortet worden ist, bedarf es noch einer Behandlung der Frage, ob es auch statthaft sei, durch eine Verfassungsänderung eine Änderung der Thronfolgeordnung herbeizuführen.

Es ist ohne weiteres klar, daß diejenigen, welche sich gegen eine Verfassungsänderung während der Dauer der

Reichsverweſung überhaupt ausſprechen, auch dieſe Frage verneinen müſſen.

Aber auch unter den Schriftſtellern, welche eine Verfaſſungsänderung durch den Regenten für ſtatthaft erachten, erhebt ſich Streit darüber, ob dieſes Recht ſich auch auf eine Änderung der Thronfolge erſtrecke.

Dieſe Frage wird in erſter Linie dann praktiſche Bedeutung gewinnen, wenn in einem Staate die Regentſchaft ſchon längere Zeit anſteht und eine Ausſicht auf eine Änderung in abſehbarer Zeit fehlt. Dann wird ſich bei den Untertanen der Wunſch erheben, dem Ausnahmezuſtand im Staatsleben, wie ihn die Regentſchaft darſtellt, ein Ende zu machen und durch eine Thronfolgeänderung die Krone dem nächſtberechtigten Agnaten, dem in der Regel auch die Führung der Regentſchaft zuſteht, zu übertragen. Derartige Verhältniſſe finden ſich zur Zeit in Bayern.

Hier iſt nur zu unterſuchen, wie ſich das Recht zu einer ſolchen Umgeſtaltung der Thronfolgeordnung ſtellt. Welchen Standpunkt die Politik zu dieſer Frage einnimmt, mag dahingeſtellt bleiben.

Die Zuläſſigkeit einer Änderung der Thronfolge befürworten: Anſchütz, Dyroff, Rehm, Stölzle, Zeunert u. a. m.; dagegen ſprechen ſich aus: Graßmann, Hanke, Zöpfl und der Verfaſſer einer Broſchüre: „Die Thronfolge als Willensakt[1])“.

M. E. dürfte die letzte Anſicht den Vorzug verdienen. Zöpfl[2]) begründet ſeine Anſicht treffend in folgenden Worten:

„Es kann Niemand Rechten entſagen, die er nicht hat. Eigentum des Landesverweſers iſt die Befugnis, die Staatsgewalt im adminiſtrierten Lande bis zur Volljährigkeit des

[1]) „Die Thronfolge als Willensakt“ von einem Sozialmonarchiſten. München. J. Schweitzer Verlag. 1900 S. 13 ff.

[2]) Zöpfl, a. a. O. S. 72 f und Stölzle, a. a. O. S. 48.

Erbprinzen auszuüben. Dieser kann er frei entsagen. Aber über diese gesetzlich bestimmte Dauer seiner Regierung hinaus erstreckt sich seine Staatsgewalt nicht . . .

Die Befugnis, durch Veräußerung des Staates oder der Staatsgewalt das Regierungsrecht der zur Erbfolge berechtigten Prinzen zu vernichten, kommt nach deutschen Staatsgrundsätzen ebensowenig dem wahren Landesherrn als dem Landesverweser zu; denn der zur Sukzession Berechtigte leitet sein Recht nicht von einer Begünstigung des letzten Besitzers, sondern von seiner Abstammung vom ersten Erwerber ab. Es kann daher auch der wahre Landesherr weder eine Abänderung der Thronfolgeordnung noch eine Ausschließung eines Thronfolgeberechtigten ohne dessen eigene Zustimmung verfügen noch durch wirkliche Vornahme einer solchen Handlung den beteiligten Thronfolgeinteressenten im Mindesten präjudizieren."

Ähnlich drückt sich Hanke[3]) aus, indem er sagt:

„Der Regent besitzt alle Rechte nicht, die untrennbar mit der Trägerschaft der Staatsgewalt verbunden und nicht auf den dieselbe Ausübenden übertragbar sind. Er kann nicht, um dies vorweg zunehmen, über das Recht selbst und seine Trägerschaft disponieren d. h. er kann die Thronfolge nicht ändern und den Landesherrn absetzen. Es wäre dies ein Verfassungsbruch . . ."

Auch Graßmann[4]) weist mit Recht darauf hin, „daß es der Regentschaft als der Ausübung eines fremden Rechtes direkt widersprechen würde, wenn während ihrer Dauer die Bestimmungen über die Thronfolge geändert werden wollten".

Auch meiner Ansicht nach liegt der Kernpunkt dieser Frage in der rechtlichen Natur der Regentschaft, sowie in

---

[3]) Hanke, a. a. O. S. 43.

[4]) Graßmann, das Recht der Regentschaft in Preußen und im Deutschen Reich. Archiv für öffentl. Recht Bd. VI. 1891 S. 520.

der konsequenten Durchführung der heutzutage allgemein anerkannten, streng ausgeprägten Erbmonarchie. Das moderne Staatsrecht hat mit dem Prinzip, daß unheilbare Regierungsunfähigkeit auch sukzessionsunfähig mache, gebrochen, und sich dafür entschieden, daß die Thronfähigkeit von der Regierungsfähigkeit unabhängig sei. Die Konsequenzen des einmal eingenommenen Standpunktes, über dessen Zweckmäßigkeit und Berechtigung sich ja streiten läßt, müssen jedoch voll und ganz übernommen werden. Der nächste Thronberechtigte wird nach geltendem Rechte ipso jure und ohne irgendwelchen Willensakt Träger der Staatsgewalt, sobald der Thron erledigt ist. Er bleibt auch bis zu seinem Tode Oberhaupt des Staates, wenn er nicht freiwillig, also durch einen Willensakt seinerseits verzichtet. Rehm[5]) erachtet zwar eine Entthronung durch Spezialgesetz für zulässig für den Fall, daß der Monarch unter Regentschaft wegen körperlicher und geistiger Regierungsunfähigkeit gestellt und dann durch ein Verfassungsänderungsgesetz der regentschaftlich vertretene Landesherr entthront wird und die Zustimmung der Agnaten vorliegt. Anschütz[6]) hält ganz allgemein die rechtliche Absetzung des Herrschers durch ein vom Regenten unter Mitwirkung der Volksvertretung erlassenes Gesetz für erlaubt, sofern nicht eine Verfassungsänderung während der Regentschaft nach dem betreffenden Landesrecht überhaupt verboten ist. Doch ich glaube mit v. Seydel[7]) die Frage, ob ein deutscher Monarch auf verfassungsmäßigem Wege des Thrones gegen seinen Willen entsetzt werden könne, unbedingt verneinen zu müssen. Würde man dem Regenten das Recht zuerkennen, die Thronfolge zu ändern,

[5]) Rehm, a. a. O. S. 300 und 428.

[6]) Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft 1904 II. Bd. S. 574.

[7]) v. Seydel, a. a. O. S. 201.

so wäre er auch in der Lage, den König gemeinschaftlich mit der Volksvertretung zu entthronen, und das geht nicht an.

Außerdem hat die Regentschaft doch nur den Zweck, den der Erbmonarchie anhaftenden Mangel, daß ein regierungsunfähiger Herrscher Throninhaber sein kann, zu decken. Der Regent übt die dem Monarchen zustehenden, also fremde Rechte aus. Die Rechte des Herrschers, welche unmittelbar mit seiner Person verbunden sind, auf welchen seine Herrscherstellung selbst beruht, bleiben bei ihm selbst. Der Regent hat zwar ein unabhängiges Recht auf die Regentschaft, aber unselbständig ist dieses Recht in seinem Umfang und Bestand. Entzieht der Regent dem Träger der Staatsgewalt durch Änderung der Thronfolge seine Rechte, so entzieht er sich damit ja selbst die Grundlage seiner Regentschaftsbefugnisse.

Diese Erörterungen vom Standpunkte des allgemeinen Staatsrechts treffen auch für das bayerische Staatsrecht zu.

Stölzle[8]) weist zur Begründung seiner Ansicht zwar darauf hin, daß die Thronfolgeordnung in Bayern die Vorschriften des Tit. II der Verfassungsurkunde bestimmen und daß das Recht zur Regierung in Bayern sich somit daraus allein ableiten lasse. Nun ist diese Ansicht allerdings bestritten. v. Moy[9]) leitet das Recht zur Regierung aus der im Jahre 1180 erfolgten Belehnung Ottos I. mit der Herzogswürde ab. Schulze[10]) behauptet dagegen, das Recht der Thronfolge in Bayern beruhe sowohl auf den entsprechenden Bestimmungen der Verfassung als auch auf der Belehnung von 1180. v. Seydel[11]), dem sich Stölzle anschließt, läßt allein die Verfassungsurkunde maßgebend sein.

Auf diese Streitfrage näher einzugehen, ist deshalb

---

[8]) Stölzle, a. a. O. S. 49 ff.

[9]) v. Moy, a. a. O. Bd. I. S. 105.

[10]) Schulze, a. a. O. Bd. I. S. 211 Anm. 1.

[11]) v. Seydel, a. a. O. S. 189.

nicht geboten, weil von ihrer Entscheidung die Beurteilung der vorliegenden Frage m. E. nicht abhängig ist.

Allerdings hat nach bayerischem Staatsrecht der Regent das Recht zu Verfassungsänderungen und das Gesetzgebungsrecht im Verein mit der Volksvertretung. Aber daraus resultiert noch nicht das Recht, die Thronfolgeordnung zu änderen. Denn die gesetzgeberische Tätigkeit des Regenten beschränkt sich auf die Ausübung der Hoheitsrechte, die ihm übertragen sind. Das Recht der Thronfolge ist aber unmittelbar an die Person des Trägers der Staatsgewalt gebunden. Nimmt der Monarch selbst eine Umgestaltung der Thronfolgeordnung vor[12]), so verfügt er damit über ein eigenes Recht und dazu ist er ohne weiteres berechtigt. Ändert aber der Regent durch Verfassungsgesetz die Sukzessionsordnung ab, so greift er damit in fremde Rechte ein, deren Ausübung ihm nicht zusteht.

Auch der beim Regentschaftsantritt geleistete Eid hindert den Regenten, eine Thronfolgeänderung vorzunehmen. Denn der Reichsverweser gelobt damit nach Stölzles[13]) eigenen Worten, daß er den König nicht vom Throne verdrängen, daß er sich die ihm lediglich zur Ausübung anvertraute Gewalt nicht anmaßen wolle.

Schließlich hat der oben aufgestellte Grundsatz, daß der Monarch nicht gegen seinen Willen des Thrones verlustig gehen könne, auch für das bayerische Recht volle Geltung.

Aus den angeführten Gründen ergibt sich, daß eine Thronfolgeänderung während der Regentschaft auf ver-

---

[12]) Ob hierzu die Zustimmung der Agnaten nötig ist, ist bestritten, wird aber von der herrschenden Meinung mit Recht verneint. cf. v. Seydel, Bay. Staatsrecht. 2 Aufl. Bd. 1 S. 1902 und Staatsrecht des Königreichs Bayern S. 24 Anm. 1.

[13]) Stölzle, a.-a. O. S. 43 ff.

fassungsmäßigem Wege weder nach deutschem noch nach bayerischem Staatsrecht zulässig ist.

In der Tat hat sich auch Seine kgl. Hoheit der Prinzregent von Bayern, als im Jahre 1897 der Vorschlag gemacht wurde, durch eine Änderung der Thronfolge die Regentschaft zu beendigen, ablehnend verhalten. Denn der kgl. Staatsminister erklärte damals[14]):

> „Seine kgl. Hoheit der Prinzregent sei einer Änderung durchaus abgeneigt und wolle an den bestehenden Verhältnissen nichts geändert wissen."

Ob der hohe Regent einer Änderung geneigter sein wird, wenn nach der Prophezeihung Dyroffs[15]) um die Jahreswende 1905/06 bei der Hundertjahrfeier der Erhebung Bayerns zum Königreiche diese Frage neuerlich ventiliert wird, ist noch nicht abzusehen.

7. Kapitel.

Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Regentschaft in den übrigen deutschen Staaten.

Von den übrigen Staaten des deutschen Reiches enthalten nur wenige in ihrem Verfassungsgesetze ausdrückliche Normierung über die Frage der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung während der Regentschaft. In der Regel fehlt darüber jede positive Bestimmung[1]).

Ausdrückliche Regelung hat diese Frage nur gefunden im Königreiche Württemberg, Sachsen, Großherzogtum Olden-

[14]) Stenogr. Berichte der Kammer der Abgeord. Bd. IX 1897/98 S. 552.

[15]) Dyroff, a. a. O. S. 1.

[1]) cf. hierzu: Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen und Stölzle, a. a. O. S. 50 ff.

burg, Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen und in gewissem Sinne auch im Herzogtum Braunschweig. Aber nur in einem dieser Staaten ist ein Verfassungsänderungsverbot aufgestellt, wenn auch kein allgemeines, sondern nur in beschränktem Umfange und die übrigen machen die Vornahme von Verfassungsänderungen nur von der Beobachtung bestimmter Kautelen abhängig.

Dieses beschränkte Änderungsverbot stellt das Landesgrundgesetz für das Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen vom 8. Juli 1857 in seinem § 17 dar:

> „Der Regent übt im Namen des Fürsten die Staatsgewalt, wie sie dem Fürsten selbst zusteht. Es dürfen jedoch während der Regentschaft Verfassungsänderungen, welche die Rechte des Fürsten schmälern oder demselben neue Verpflichtungen auferlegen, nicht vorgenommen werden."

Zweck dieser Vorschrift ist wohl eine Sicherung der Kronrechte des jeweiligen Throninhabers dem Regenten gegenüber. An der Gültigkeit dieser Beschränkung der Rechte des Reichsverwesers ist vom rechtlichen Standpunkte aus kein Zweifel.

Die Verfassungsurkunde des Königreichs Württemberg vom 25. September 1819 gesteht in § 15 dem Reichsverweser die Staatsgewalt in dem Umfange zu, wie sie dem König zusteht. Im 2. Absatz dieses Paragraphen heißt es aber dann unter anderem:

> „Jede während einer Reichsverweſung verabschiedete Abänderung eines Verfassungspunktes gilt nur für die Dauer der Regentschaft."

In § 12 der Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen vom 4. September 1831 heißt es:

„Der Reichsverweser übt die Staatsgewalt in dem Umfange, wie sie dem König zusteht, unter dessen Namen verfassungsmäßig aus.

Veränderungen in der Verfassung dürfen von dem Regierungsverweser weder in Antrag gebracht, noch wenn sie von den Ständen beantragt werden, genehmigt werden, als wenn solche von ihm unter Beirat des nach § 11 konstituierten Familienrats und infolge eines in dem daselbst vorgeschriebenen Maße gefaßten Beschlusses geschieht. Desgleichen Veränderungen erhalten aber sodann bleibende Gewalt."

Eine ähnliche Bestimmung enthält das revidierte Staatsgrundgesetz des Großherzogtums Oldenburg vom 22. November 1852 in Art. 25, § 1.

> „Der Regent übt die Staatsgewalt, wie sie dem Großherzoge selbst zusteht, in dessen Namen verfassungsmäßig aus. Eine Änderung der Verfassung darf jedoch von ihm nur beantragt werden, wenn er dazu vorher die Zustimmung des volljährigen Prinzen des großherzoglichen Hauses erlangt hat."

Die Erschwerungen, welche die beiden letztgenannten Staaten dem Reichsverweser auferlegen, sind nur formeller Natur. Hält der Regent diese Formvorschriften ein, so ist ihm die Vornahme jeder Verfassungsänderung, ohne Rücksicht auf Inhalt und Umfang derselben, möglich. Materiellen Schranken ist er nicht unterworfen. Anders verhält es sich nach württembergischen Staatsrecht. Hier sind dem Reichsverweser weder formale noch materielle Einschränkungen auferlegt. Die Staatsgewalt ist vollkommen frei in ihrer Betätigung, wie es das Interesse des modernen Staates erheischt. Zugleich ist aber eine Sicherung der Kronrechte insofern erreicht, als die während der Regentschaft vorgenommenen Verfassungsänderungen von nur beschränkter Lebensdauer sind. Denn der nächste regierungsfähige Thronhaber ist nicht an diese Änderungen gebunden. Wenn man eine Beschränkung der Rechtsstellung des Regenten für notwendig erachtet, so ist der Weg, den diese Verfassung eingeschlagen hat, wohl der empfehlenswerteste.

Was endlich das Herzogtum Braunschweig anlangt, so bestimmt dessen „Neue Landschaftsordnung" vom 12. Oktober 1832 in § 16—21 in eingehender Weise, wer im Falle einer Regierungsverwesung zum Regenten berufen werden solle. Über die Rechte und Pflichten des Reichsverwesers fehlen jedoch positive Bestimmungen und deshalb haben die allgemeinen Vorschriften zu gelten.

Am 16. Februar 1879 wurde dann noch ein besonderes Gesetz erlassen, welches im Falle vorübergehender Verhinderung des Thronfolgers oder des vormundschaftlichen Regenten am Regierungsantritt oder der noch nicht bewerkstelligten Wahl eines Regenten aus den volljährigen, nicht regierenden Prinzen des deutschen Reiches eine provisorische Regierung durch einen „Regentschaftsrat" angeordnet. Diesem Regentschaftsrat, dessen Tätigkeit natürlich immer eine sehr kurze sein wird, sind nun alle Rechte und Pflichten der Regierungsvormundschaft und Regierungsverwesung übertragen, auch das Recht der verfassungsmäßigen Gesetzgebung, jedoch mit der Beschränkung, daß Verfassungsänderungen während der Dauer der provisorischen Regierung nicht stattfinden sollen[2]).

Bei den anderen deutschen Staaten fehlt in ihren Grundgesetzen eine ausdrückliche Regelung der Frage der Verfassungsänderung. Dieselben treffen entweder eine allgemeine Bestimmung, welche die Rechte und Pflichten des Regenten fixiert, oder sie beschränken sich nur darauf, Eintritt und Berufung zur Regentschaft zu regeln oder sie schweigen sich über die Regentschaftsfrage ganz aus.

Zur ersten Gruppe von Verfassungen, welche eine prinzipielle Normierung der Rechtsstellung des Regenten enthalten, gehört Preußen, Hessen und Waldeck. Diese Staaten

---

[2]) Gesetz, die provisorische Ordnung der Regierungsverhältnisse bei der Thronerledigung betreffend. § 4.

übertragen dem Regenten alle Rechte, welche dem Monarchen zustehen. Am schärfsten drückt dies das großherzoglich-hessische Gesetz, die Regentschaft betreffend, vom 26. März 1902 in Art. 6 aus:

„Der Regent übt die volle Regierungsgewalt im Namen des Großherzogs aus . . ."

Ähnlich ist die Bestimmung für Preußen[3]) und Waldeck[4]). In diesen Staaten ist natürlich eine Verfassungsänderung während der Regentschaft zulässig. Denn die Ausübung der vollen Staatsgewalt umfaßt auch im Zweifel das Recht zur Vornahme von Verfassungsänderungen.

Eine weitere Anzahl von Staatsrechten regeln nur Berufung und Eintritt der Regentschaft, wie Sachsen-Altenburg[5]), Reuß ältere Linie[6]), Reuß jüngere Linie[7]), mit Auferlegung formeller Schranken bei der Vornahme von Regierungshandlungen überhaupt, und ohne solche Einschränkungen Sachsen-Koburg-Gotha[8]).

Die dritte Gruppe bilden endlich Staaten, welche über die Regentschaft überhaupt keine Bestimmung in ihre Verfassung aufgenommen haben. Hierher gehören: Baden, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Sachsen-Meiningen, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe und Lippe.

Bei den beiden letzten Gruppen von Staaten gelten be-

---

[3]) Preußen: Verf.-Urk. vom 31. Jan. 1850. Art. 58.

[4]) Waldeck: Verf.-Urk. vom 17. Aug. 1852. § 24.

[5]) Grundgesetz für das Herzogtum Sachsen-Altenburg vom 29. April 1831. § 17.

[6]) Gesetz, die Verfassung des Fürstentums Reuß ältere Linie betreffend vom 28. März 1867. § 7—12.

[7]) Revidiertes Staatsgrundgesetz für das Fürstentum Reuß jüngere Linie vom 14. April 1852. § 9—11.

[8]) Staatsgrundgesetz für die Herzogtümer Koburg und Gotha vom 3. Mai 1852. § 12—22.

züglich des Instituts der Regentschaft mangels eigener, positiver Verfassungsbestimmung die allgemeinen Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. Hiernach stehen, wie oben bereits ausgeführt, dem Regenten alle Rechte zu, die der Herrscher auszuüben befugt ist und somit steht also in allen diesen Staaten einer Verfassungsänderung während der Dauer der Regentschaft nichts im Wege.

Zum Schlusse ist noch die Frage zu behandeln, welchen Einfluß eine im Deutschen Reiche bestehende Regentschaft auf die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen ausübt.

Nach Art. 11 der Reichsverfassung steht das Präsidium des Bundes dem König von Preußen zu, welcher in dieser Eigenschaft den Namen „Deutscher Kaiser" führt. Es sollen also derselben Person, welche die Rechte der Krone Preußens ausübt, die Präsidialrechte im Deutschen Reiche gesichert sein. Denn der Inhaber der Krone Preußens hat ein Recht auf Ausübung der Kaiserrechte. Wer aber die preußische Königskrone innehat, bezw. wem im Falle der Regentschaft die Ausübung der Herrscherrechte zusteht, bestimmt im gegebenen Falle das preußische Staatsrecht. Die Reichsverfassung knüpft nur an die Tatsache an, daß jemand die Herrscherrechte in Preußen rechtsmäßig ausübt, sei es als Träger der Krone oder als Vertreter desselben, als Regent, und überträgt diesem die Präsidialrechte. Insofern ist also das preußische Staatsrecht indirekt auch von Einfluß für die Frage, wer im deutschen Reiche Kaiser oder Regent ist.

Wie aber die Rechtsstellung des Kaisers als Präsidium des Bundes einzig und allein die Reichsverfassung regelt, so lassen sich auch die Rechte des Regenten nur aus ihr entnehmen. Eine Beschränkung der Regentenrechte enthält die Verfassung nicht und somit ist der Regent des deutschen Reiches, der als Vertreter des deutschen Kaisers die Präsidialstellung einnimmt, berufen, den Kaiser in allen Rechten und Pflichten zu vertreten, die die Reichsverfassung enthält.

Eine Abänderung der Reichsverfassung erfolgt nun nach Art. 78 auf dem Wege der Gesetzgebung mit der Modifikation, daß 14 ablehnende Stimmen im Bundesrat sie unmöglich machen. Die Gesetzgebungsgewalt liegt in den Händen des Bundesrats und Reichstags. Ein Gesetzentwurf kommt zustande durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags (Art. 5). Die Sanktion erhält ein solcher Entwurf durch den Bundesrat als dem Organe, durch das die Gesamtheit der deutschen Fürsten und Senate ihre Souveränitätsrechte im deutschen Reiche ausübt. Bis hierhin ist es also ganz belanglos, ob die Präsidialrechte in den Händen des Kaisers oder eines Regenten liegen. Ein so sanktioniertes Gesetz erlangt aber erst dann für die Untertanen bindende Kraft, wenn es ausgefertigt und ordnungsgemäß verkündigt ist. Diese Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze hat nach Art. 17 der Kaiser. Derselbe ist aber nicht nur dazu berechtigt, sondern auch verpflichtet, da ihm keine Sanktion und kein Vetorecht zusteht, vorausgesetzt, daß das Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen ist. Da der Regent als Vertreter des Kaisers nun alle Rechte und Pflichten desselben ausübt, so ist auch er verpflichtet, ein während seiner Regentschaft ordnungsmäß zustande gekommenes Gesetz auszufertigen und zu publizieren.

Es steht also das Bestehen einer Regentschaft im deutschen Reiche der Vornahme einer Abänderung der Reichsverfassung nicht im Wege.